

Ref. 95 604

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Derecho

Departamento de Economía Aplicada IV

BIBLIOTECA UCM



5301968427

**ANALISIS ECONOMICO DE LAS  
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:  
UN ESTUDIO SOBRE LA INTEGRACION  
ECONOMICA EUROPEA**

Pablo Vázquez Vega

Madrid, 1992



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

SECRETARIA DE ALUMNOS

La Tesis Doctoral de D. .... Pablo VAZQUEZ VEGA .....

.....  
Titulada .. ANALISIS ECONOMICO DE LA ORGANIZACION INTER-  
NACIONAL: UN ESTUDIO SOBRE LA INTEGRACION ECONOMICA EUROPEA .....

Director Dr. D. .... Francisco CABRILLO RODRIGUEZ .....

fue leida en la Facultad de ..... DERECHO .....

de la UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, el día ..6...

de ..... marzo ..... de 19 92..., ante el tribunal

constituido por los siguientes Profesores:

PRESIDENTE Prof. Dr. Don LUCAS BELTRAN FLORES .....

VOCAL Prof. Dr. Don JUAN CORONA RAMON .....

VOCAL Prof. Dr. Don LUIS BALVIA BOMARQUEA .....

VOCAL Prof. Dr. Don JAVIER SALINAS SANCHEZ .....

SECRETARIO Prof. Dr. Don JOSE T. RAGA GIL .....

.....  
habiendo recibido la calificación de "APTO. CUM .....

LAUDE POR UNANIMIDAD" .....

Madrid, a 6 de marzo de 1992

EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL.

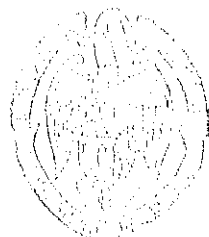
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA IV

**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES: UN ESTUDIO SOBRE LA INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA EUROPEA**

Tesis que presenta el Licenciado  
Pablo Vázquez Vega  
para optar al título de doctor.

Dirigida por el prof.Dr.D.  
Francisco Cabrillo Rodríguez

Madrid, febrero de 1992



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

## **INDICES**

Indice de Materias  
Indice de Tablas  
Indice de Figuras

## **ABREVIATURAS MAS UTILIZADAS**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO 1: COOPERACION INTERNACIONAL: DELIMITACION DE CONCEPTOS**

1.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERDEPENDENCIA	13
1.1.1. Tres Corrientes de Pensamiento	13
1.1.2. Planteamientos Posteriores	23
Teoría de la Interdependencia	23
Teoría de la Estabilidad Hegemónica	26
Teoría de los Costes de Transacción	33
Teoría de la Dependencia	36
Conclusiones y Aportaciones	45
1.2. INTERDEPENDENCIA E INTEGRACIÓN	45
1.2.1. La Integración como resultado	49
1.2.2. La Integración como proceso	56
1.3. PRIMERAS CONCLUSIONES	63

### **CAPITULO II: INTEGRACION SIN INTERVENCION. UN ENFOQUE DESDE LA TEORIA DE JUEGOS**

2.1. DEFINICIÓN DEL SUPUESTO	71
2.1.1. Juegos no-cooperativos	73
2.1.2. Juegos cooperativos	83
2.2. CONCLUSIONES	86



### CAPITULO III: INTEGRACION CON INTERVENCION. DE LOS FREE RIDERS A LOS RENT SEEKING

3.1. LA TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO	97
3.1.1. Fallos del mercado: Los free-rider	97
3.1.2. Teorema de Coase y Fallos del mercado	100
3.1.3. Críticas a la Teoría del Interés Público: rent-seeking	102
3.2. GRUPOS DE INTERÉS Y ACTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES	104
3.2.1. Grupos de Interés: Concepto y Objetivos	104
3.2.2. Efectividad de un grupo de interés	112
3.2.3. Ineficiencia en la actividad de los grupos de interes	118
3.3. OFERTA DE BIENES PÚBLICOS	130
3.3.1 Teoría Económica del Comportamiento Político	130
3.3.2. Teoría Económica de la Burocracia	132
3.3.3. Revelación de preferencias.	136
3.4. DOS NUEVOS COROLARIOS	144
3.4.1. Los Bienes Públicos Internacionales	144
3.4.2. La re-regulación	148

### CAPITULO IV: TEORIA ECONOMICA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL

4.1. JUSTIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA	157
4.2. EFICIENCIA Y RESULTADOS DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	167
4.3. ANÁLISIS MICROECONÓMICO DE UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL	172

4.3.1. La Administración de una Organización Internacional	173
4.3.2. Representantes de los Estados Miembros	178
4.4. REVELACIÓN DE PREFERENCIAS	181
4.4.1. Unanimidad	182
4.4.2 Reglas Mayoritarias	184
4.5. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	187
4.5.1. Incentivos de los gobiernos nacionales ante una OI	192
4.5.2. Grupos de Interés y Organismos Internacionales	197
4.5.3. Consumidores / Votantes	199
4.6. CONCLUSIONES. LAS ESTADÍSTICAS	202

## **CAPITULO V: LA COMUNIDAD EUROPEA COMO ORGANIZACION INTERNACIONAL: TEORIA ECONOMICA**

5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL EUROPEO	211
5.2. LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD	225
5.2.1 La Comisión	226
5.2.1.1. La Comisión y el Acta Unica	231
5.2.2. El Tribunal de Justicia	232
5.2.2.2. El Tribunal de Justicia y el Acta Unica	233
5.3. LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA COMUNIDAD: EL CONSEJO	235
5.3.1. Los gobiernos ante el Acta Única	238
5.4. LOS VOTANTES ANTE LA COMUNIDAD: EL PARLAMENTO EUROPEO	251
5.4.1. El Parlamento Europeo ante el Acta Unica	257

5.5. LOS GRUPOS DE INTERES ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA: EL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL	264
5.5.1. Los Grupos de Interes ante el Acta Única	269

## **CAPITULO VI: LAS NEGOCIACIONES DEL ACTA UNICA**

6.1. LOS COMIENZOS: EL CONSEJO DE COPENHAGUE	276
6.2. LA PRESIDENCIA FRANCESA	279
6.3. LA CUMBRE DE FOINTANEBLEAU	282
6.4. LA CUMBRE DE MILÁN	286
6.5. LA CONFERENCIA DE LUXEMBURGO Y LA FIRMA DEL ACTA ÚNICA EUROPEA (9.XI.85 - 28.II.86)	289

## **CAPITULO VII: LOS RESULTADOS DEL ACTA UNICA**

7.1. MARCO INSTITUCIONAL	313
7.2. DIMENSIÓN DEL MERCADO INTERIOR	324
7.2.1. El principio de reconocimiento mutuo	328
7.2.2. Limitaciones al Principio: Las nuevas políticas	331
7.2.2.1. Sectores de especial protección: investigación y desarrollo tecnológico (art. 23 AUE)	334
7.2.2.2. Cohesión económica y social	339

7.2.2.3. Medio Ambiente	356
7.2.3. La creación del Mercado Interior	363
7.2.3.1. Concursos públicos	363
7.2.3.2. Armonización Fiscal	367
7.2.3.3. Política Comercial del Acta Unica	383
7.2.3.4. Política Monetaria	402
<b>CAPITULO VIII: LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ACTA UNICA EUROPEA</b>	
8.1. FEDERALISMO REAL Y FEDERALISMO COOPERATIVO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN MERCADO ÚNICO	426
8.2. LA RESERVA FEDERAL (FED) Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES (SEBC)	437
8.3 MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA Y EMIGRACIONES	464
8.3.1. Movilidad y mercado único	465
8.3.2. Movilidad y emigración	472

## APENDICES

Apéndice 1: Adam Smith y los trabajos improductivos	491
Apéndice 2: Costes y Beneficios de la Unión Monetaria: La teoría de las áreas monetarias óptimas	497
Apéndice 3: Los años de creación de la Reserva Federal	527

CONCLUSIONES	536
BIBLIOGRAFIA	
B.1. BIBLIOGRAFIA	549
B.2. DOCUMENTOS	587
B.2.1. Documentacion Europea	587
B.2.2. Otras Instituciones	592
B.3. SENTENCIAS	593
B.3.1. Tribunal Europeo de Justicia	594
B.3.2. Tribunal Supremo US.	595

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1:	Concepciones alternativas de la cooperación e integración supranacional.	42
Tabla 2.1:	Dilema del Prisionero	75
Tabla 2.2:	Jerarquía de Preferencias	78
Tabla 2.3:	Gradación del dilema del prisionero	78
Tabla 5.1:	Competencias atribuidas a los cuatro Estados mas importantes en la Comisión	237
Tabla 5.2:	Pagos a los Estados Miembros, 1989	250
Tabla 5.3:	Porcentaje de votos en las elecciones al Parlamento Europeo.	256
Tabla 5.4:	Grupos de Interés ante las Comunidades Europeas: Número por el tipo y año de fundación	265
Tabla 5.5:	Legislación aprobada por el Consejo de Ministros: Enero-Junio, 1988	268
Tabla 6.1:	Posición de los actores ante el Acta Única	272
Tabla 7.1:	Disparidades regionales medidas por el Índice Sintético (CEE 12 = 100)	348
Tabla 7.2.:	Número de empresas que han participado como demandantes ante procesos <i>antidumping</i> en la Comunidad Europea (1980-1988).	395
Tabla 7.3:	Cuota de mercado de las empresas que han participado como demandantes en procesos <i>antidumping</i> en la Comunidad Europea (1980-1988).	396
Tabla 8.1:	Tipos medios de Inflación, 1960-1988 (%)	445
Tabla 8.2:	Deflactor Implícito PNB, US. 1890-1940	446
Tabla 8.3:	Índice general de precios, US. 1890-1914	447
Tabla 8.4:	Indicadores de distribución regional de la renta, 1983 PNB per cápita	476

*Indices / viii*

Tabla 8.5:	Flujos de emigrantes y bienes. CEE-6 y CEE-9.	
	Porcentajes sobre el total	480
Tabla 8.4:	Causas de pérdidas de empleo, 1988. En porcentajes	483

# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1:	Curvas de reacción de los grupos de interés pro-arancel (agricultores) y anti-arancel (industriales)	109
Figura 3.2:	Equilibrio de los grupos de interés y niveles arancelarios (T)	111
Figura 3.3:	Costes y beneficios de un grupo de interés	116
Figura 3.4:	Ineficiencia del monopolio y <i>rent-seeking</i>	120
Figura 4.1:	Numero de empleados en diferentes organizaciones internacionales, 1964-1984	173
Figura 4.2:	Costes y Beneficios para un Estado de la actividad de una organización internacional	189
Figura 4.3:	Modificación de los costes por una alteración en la regla de votación	191
Figura 5.1:	Pagos a los Estados Miembros, 1989.	249
Figura 5.2:	Evolución del presupuesto y del número de funcionarios del Parlamento Europeo	263
Figura 7.1:	Estrategías ante una subvención de la Comisión	353
Figura 7.2:	Nivel óptimo de bienes públicos (U) y bienes privados (Y) aplicando & como instrumento de política fiscal	375
Figura 7.3:	Nivel óptimo del instrumento de política fiscal &	375
Figura 8.1:	Deflactor Implícito PNB, US. 1890-1914	446
Figura 8.2:	Indice general de precios, US. 1890-1914	447



Figura 8.3: Segmentación del mercado laboral en Europa	468
Figura 8.4: Evolución de los jornales agrícolas por día (sin alojamiento) en algunos estados de EE.UU. en el periodo 1866-1942 (deflactado por WPI).	470

## ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

AUE	Acta Única Europea
BM	Banco Mundial
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CES	Comité Económico y Social
COM	Comisión de las Comunidades Europeas
FED	Reserva Federal
OCDE	Organization for Economic Cooperation and Development
OI	Organización internacional
OJ	Official Journal of the European Communities
PE	Parlamento Europeo
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
TCEE	Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas
TR	Tratado de Roma
UNESCO	Organización Mundial para la Cultura

## INTRODUCCIÓN

*"El problema de la política es cómo organizar las instituciones de modo que las reglas malas o ineficaces hagan el menor daño posible."*

---

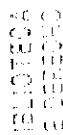
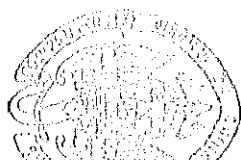
Karl Popper (1945): "La Sociedad abierta y sus enemigos"  
Paidós. Barcelona. 3a reimpres.(1989) p.121.

---

**E**l presente trabajo propone un modo de análisis de las organizaciones internacionales creadas para alcanzar la integración de Estados, y de la Comunidad Europea como paradigma de ese tipo de organizaciones.

Generalmente los estudios realizados sobre una organización internacional suelen optar por uno de estos dos enfoques: aquellos que —incidiendo en el alto nivel de interdependencia— ven en la organización internacional, o la solución a los problemas internacionales o la causa de los mismos; y aquellos que desde un enfoque más estrictamente económico, tratan de cuantificar los resultados y calificar en función de éstos, como eficiente o ineficiente a una organización.

El camino elegido se acerca más al segundo enfoque, aunque en algunos momentos presenta divergencias. A lo largo de estas páginas no se



tratará de medir los resultados de una organización en general, o de la Comunidad Europea en particular. Sobre este aspecto existen excelentes trabajos que aquí no es posible emular. Nuestro objetivo es analizar un paso anterior: por qué obtienen esos resultados y no otros distintos. En otras palabras, se pretende un análisis de los incentivos que están presentes en los actores internacionales: gobiernos, funcionarios de las organizaciones, representantes, grupos de interés..., incentivos en gran parte determinados por el ámbito institucional en el que desarrollan sus actividades.

La primera parte –el núcleo teórico del trabajo– tratará de poner de manifiesto la existencia de esta vía alternativa. Se propondrán dos modos de entender la integración, la integración como proceso –integración competitiva o integración negativa– y la integración como resultado –integración cooperativa o integración positiva–. La pregunta que queda en el aire es por qué se elige, generalmente, la segunda vía en lugar de la primera. La respuesta a esa cuestión se incoa en el capítulo tercero y es resuelta en el cuarto.

El capítulo segundo introduce el problema en la Teoría de juegos. En nuestra opinión resulta ser un instrumento apto para el análisis de esas estrategias, al mismo tiempo que presenta la ventaja de aclarar los términos del problema frente a planteamientos valorativos, contemplados en el primer capítulo. Las conclusiones provisionales que se pueden obtener indican únicamente la importancia de las condiciones del juego, es decir, el ámbito institucional en el que se desenvuelven los jugadores, junto con la posibilidad, –al menos, en abstracto– de una integración competitiva frente al problema, constantemente presente, de la provisión de bienes públicos a

nivel internacional. Este problema será, al mismo tiempo, el pórtico del capítulo siguiente.

El capítulo tercero abandona por un momento la dimensión supranacional para analizar cuáles son las razones que justifican la actividad de una agencia reguladora en un Estado. Las diferentes formulaciones de la Teoría del Interés Público ofrecen respuestas a esa cuestión. La crítica a nivel teórico de esas formulaciones viene recogida en los presupuestos del Teorema de Coase que supone, al mismo tiempo, una nueva vía de comprensión del problema. La existencia de costes de transacción supone la puerta de entrada de los grupos de interés como actores en las relaciones económicas. Esos grupos, definidos en términos muy amplios, competirán a fin de alcanzar esas rentas que se generan por la regulación de una determinada actividad.

Abandonada la teoría del Interés Público, la actividad de los agentes presentes en un acuerdo institucional no puede explicarse por el interés general. El resto del capítulo se dedicará a analizar las preferencias de esos actores en el caso de que pretendan maximizar su propia función de utilidad.

Se llega así a lo que resulta el núcleo de la primera parte de este trabajo: la teoría económica de la organización. Asumiendo las conclusiones anteriores, se propone una explicación de las instituciones supranacionales de acuerdo a las preferencias de los actores en esas organizaciones y al marco institucional en el que se desenvuelven. Se distingue –para facilitar la comprensión– entre un análisis microeconómico y un análisis macroeco–

nómico de la organización. En el primero se relacionan las preferencias de los funcionarios con el tamaño de esas organizaciones, su aversión al riesgo, la dificultad de medir los resultados y la ausencia de un control externo. Dentro también de este análisis microeconómico se estudian las preferencias de los representantes de los Estados miembros, y se destaca que se encuentran en la difícil posición entre las preferencias de los funcionarios y de los gobiernos que representan.

En el caso de las variables externas que inciden en una organización internacional tiene especial importancia el papel desempeñado por los gobiernos. Se analiza el modo en que una institución supranacional es utilizada como un instrumento que tienen los respectivos gobiernos a fin de maximizar sus objetivos. Una institución supranacional sirve, de una forma sintética, para aumentar el prestigio, autoprotegerse ante medidas que resulten impopulares, o como medio de delegación de aquellas competencias que supongan un alto coste en términos de votos. Los grupos de interés actúan allí donde existan rentas a las que puedan acceder. La creación y desarrollo de una organización internacional supone la aparición de nuevos centros para desarrollar sus actividades, al tiempo que eleva los costes de transacción e incentiva, por tanto, la creación de esos grupos. Sus preferencias suelen coincidir con la de los funcionarios en esas organizaciones y es por tanto muy probable que unos y otros mantengan singulares relaciones. Finalmente, el incremento de los costes de transacción, a los que hemos hecho referencia anteriormente, aumenta los incentivos para una conducta de "ignorancia racional" por parte del votante. La génesis y el desarrollo de una organización internacional es, sin dudas, una tarea de minorías.

En el capítulo V comienza la segunda parte de este trabajo. A lo largo de los siguientes capítulos, se intentarán probar las afirmaciones realizadas en la parte primera. Con ese fin se eligió la organización internacional más importante y más cercana a nosotros, la Comunidad Europea, y su proceso de evolución, deteniéndonos en el análisis del Acta Unica. Con el enfoque desarrollado en capítulos anteriores, se analiza cada una de las instituciones europeas a fin de conocer cuáles son las restricciones que el Tratado de Roma y el Derecho derivado comunitario han establecido sobre las preferencias de los actores.

El capítulo sexto, dedicado a las negociaciones, recoge cómo interactúan esos agentes a fin de definir los nuevos textos legislativos. Se infiere el papel fundamental jugado por los gobiernos de los Estados miembros, con una capacidad de influencia distinta, de los grupos de interés —ya sea directamente o ya sea a través de los gobiernos, y en menor grado, de las propias instituciones comunitarias, fundamentalmente la Comisión y el Parlamento. El resultado responde más a un proceso de negociación entre los distintos actores que a un conjunto de objetivos previamente definidos.

Quedaría incompleto el análisis realizado si nos limitáramos exclusivamente a los motivos que han ido determinando el texto del Acta Unica. Es necesario analizar también los incentivos que contiene el nuevo texto y que evidentemente vendrán condicionados por su proceso de elaboración. Ese es el cometido del capítulo séptimo. El capítulo se dividió en dos partes, de acuerdo a los temas objeto del Acta: dimensión institucional y creación del mercado interior. En la primera parte se analizan los problemas que presentan las nuevas disposiciones institucionales, en



especial, el papel atribuido al Parlamento Europeo y la adopción de algunas disposiciones por mayoría . En la segunda, se estudia cada una de las nuevas áreas sobre las que la Comunidad ostenta competencias, bajo el principio del reconocimiento mutuo, consagrado en el *Libro Blanco*.

El último capítulo se dedica al desarrollo en el tiempo a esas disposiciones, teniendo a la vista algunas experiencias del proceso de integración llevado a cabo en Estados Unidos, con las precauciones que un análisis de este tipo exige. Aunque sólo se pueden abordar algunos aspectos parciales, hay elementos de reflexión que pueden resultar clarificadores.

Finalmente, se incluyen cuatro apéndices que recogen algunos aspectos considerados dignos de estudio, pero -para no romper el hilo conductor del estudio-, se ha considerado mas oportuno situarles al final de esta memoria para la obtención del grado de doctor.

Durante el tiempo de elaboración de este trabajo se ha recibido la colaboración desinteresada de un no pequeño número de personas. Quiero referirme en primer lugar a Francisco Cabrillo, Director de este proyecto, que me fué ayudando a superar los mil y un problemas que un trabajo de esta entidad encierra. He tenido ocasión de reflexionar con él la mayoría de las cuestiones que se abordan, aunque los errores son patrimonio propio. Recibí también afortunados y muy provechosos consejos de los profs. Garcia Viñuelas, Lampreave y Raga Gil en la defensa de la Tesis de Licenciatura, base de este trabajo. No debo tampoco olvidarme de Albert Piedra -del departamento de Economía de la Catholic University of

America (Washington D.C.)– y de los profs. Vinod Aggarwall, Barry Eichengreen y Jacob Frenkel –del departamento de economía de la Universidad de California, Berkeley– que me prestaron todo su apoyo durante las estancias que disfrute en esas Universidades. Debo, en fin, hacer un agradecimiento general y no por eso menos franco, al Departamento de Economía Aplicada de esta Facultad, en el que he recibido un trato encomiable, al grupo de "colaboradores" entre los que se encuentran varios alumnos del seminario sobre la Comunidad Europea, al Consejo de Universidades y a la Universidad Complutense, que me han aportado los medios económicos para este proyecto, y a María, que tanto ha ayudado para que estas páginas salgan a la luz.

Madrid, enero de 1992

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL: DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS

1.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERDEPENDENCIA	13
1.1.1. Tres Corrientes de Pensamiento	13
1.1.2. Planteamientos Posteriores	23
Teoría de la Interdependencia	23
Teoría de la Estabilidad Hegemónica	26
Teoría de los Costes de Transacción	33
Teoría de la Dependencia	36
Conclusiones y Aportaciones	41
1.2. INTERDEPENDENCIA E INTEGRACIÓN	45
1.2.1. La Integración como resultado	49
1.2.2. La Integración como proceso	56
1.3. PRIMERAS CONCLUSIONES	63

---

U no de los aspectos que ha recibido una mayor atención de la vida económica internacional durante los últimos años se refiere a los procesos de integración económica. Aunque a primera vista pudiera parecer un aspecto puramente técnico, lo cierto es que en el estudio de la integración se han dado cita las corrientes de pensamiento relevantes.

La primera manifestación de este hecho es la confusión terminológica. Con frecuencia, términos como cooperación, integración o interdependencia se utilizan con significados muy similares, oscureciendo las diferencias que entre ellos existen. Esta falta de claridad conceptual tiene un origen indudable en los diferentes modos de entender esas realidades.

A las preguntas sobre si es necesaria la cooperación, qué determina esa necesidad, o cuál es el marco en el que la cooperación es posible, pueden aportarse tantas respuestas como puntos de vista existan acerca de

las relaciones sociales, y en particular, de las relaciones económico-internacionales. Es frecuente, por esta razón, que los estudios sobre la materia vayan precedidos de unas breves líneas acerca de los que sus autores entienden al referirse a esos conceptos.

La finalidad de este capítulo se encuentra en esa senda. A lo largo de sus apartados se tratará de analizar los diferentes modos de entender la cooperación, aunque limitándonos al área de la cooperación internacional. La exposición de las diferentes teorías acerca de la cooperación, facilitará la comprensión de una de sus formulaciones más características: la integración.

## 1.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERDEPENDENCIA

### *1.1.1. Tres Corrientes de Pensamiento*

La cooperación internacional apenas ha sido objeto, –con algunas excepciones–, de un estudio particular hasta fechas relativamente recientes. En los primeros decenios de este siglo, la cooperación internacional aparece con unos contornos difusos, situándose en las consecuencias o corolarios de las grandes corrientes de pensamiento. Así, por ejemplo, se encuentran referencias a la cooperación internacional en el estudio de las relaciones entre Estados –cooperación política internacional–, en la teoría sobre el comercio internacional –cooperación económica– o en la necesidad de crear

instituciones que faciliten la cooperación –cooperación institucional–. De esta forma, más que teorías sobre la cooperación internacional, durante este periodo se puede hablar de corrientes de pensamiento sobre la función de los Estados y el tipo de relaciones que se establecen entre ellos.

La distinción entre tres escuelas de pensamiento acerca de la política económica internacional que realiza Keohane<sup>1</sup> puede resultarnos útil para analizar la cooperación internacional<sup>2</sup>: Estas tres corrientes serían el realismo, el liberalismo y el marxismo<sup>3</sup>.

El *realismo* tendría sus orígenes en Descartes y el comienzo del racionalismo ilustrado. Para Hayek, el racionalismo constructivista – denominación que él otorga a esta escuela de pensamiento– supone un desprecio por las tradiciones, las costumbres y la experiencia histórica<sup>4</sup>. La

---

<sup>1</sup> Cfr. KEOHANE, R. (1990): *International Liberalism Reconsidered* en DUNN, J. (ed): ~~The economic limits to modern politics~~–Murphy Institute Studies in Political Economy. Cambridge University Press. pp.165 y ss.

<sup>2</sup> La distinción de Keohane resulta ya tradicional en los manuales sobre esta materia. Cfr. GILPIN, R. (1987): *International Political Economy*. Princeton University Press. Princeton; GILL, S. y LAW, D. (1988). "The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies". The Johns Hopkins Univ.Press.

<sup>3</sup> Una distinción semejante fue llevada a cabo por Hayek, aunque desde un punto de vista más amplio y con unos objetivos distintos. Cfr. HAYEK, F. (1985). "Derecho, Legislación y Libertad". Trad. por Luis Reig. Unión Editorial. Madrid. Vol.I., p.14 y ss. en sus referencias acerca del racionalismo constructivista y el racionalismo moderado. La explicación de las instituciones por Hayek de forma *exclusivamente* evolutiva, y en cierto sentido ciega, ha sido criticada: Cfr.DAH-RENDORF, R. (1990). "Reflections on the Revolution in Europe". Times Books. Ransom House. pp. 49 y ss.

<sup>4</sup> Hayek recoge un texto muy explícito de J.M. KEYNES (1956): "*Rechazábamos de plano cualquier obligación de someternos a normas generales. Proclamábamos inviolable nuestro derecho a juzgar cada caso según sus méritos y nos creíamos en posesión de la sabiduría, la experiencia y el autodomínio suficientes*

razón, elevada al orden de deidad, tiene la capacidad de edificar una sociedad nueva. Antes de la "llegada de la razón" los hombres vivían en una situación inherentemente conflictiva, definida por el caos y la falta de orden. A través del *Contrat Social* o del *Leviathan*, dos extremos de un mismo planteamiento, cada individuo, renunciando a una parte de su libertad, podía vivir en sociedad. Un nuevo ente, el Estado, será el encargado de determinar *racionalmente* las normas de conducta de la vida social.

Estos términos se trasladan a las relaciones entre Estados. Las naciones no por ser entes de razón son menos reales que los individuos, y como entes reales tienen sus propios intereses: el interés nacional. Antes de que actúe la "razón ordenadora", los Estados subsisten en un clima de conflictos continuos cuya motivación se encuentra en que lo que gana un país es lo que pierde otro<sup>5</sup>. Los intereses no son complementarios sino opuestos: Aumentar el comercio es, desde esta perspectiva, vivir de la demanda de otros. El modo de superar ese antagonismo será a través de la creación de instituciones que definan *racionalmente* el ámbito de actividad de las naciones.

La cooperación se presenta, por tanto, como un juego de suma cero, donde se hace necesaria que alguna instancia defina la magnitud de

---

*como para hacerlo de manera acertada... Repudiábamos por completo la moral establecida. Estábamos pues, en el sentido mas estricto del término, contra la moral" en "Two Memoirs", Londres, p.97; en op.cit. 59-60.*

<sup>5</sup> Sobre el "antiarmonismo" de las tesis mercantilistas, y su relación con determinados momentos históricos, cfr. CABRILLO, F. (1990): "El nacimiento de la Economía Internacional", p.18 y ss. Espasa Calpe. Madrid.



ganadores y perdedores. Se asume la *ilusión sinóptica*<sup>6</sup>, es decir, la capacidad de conocer todo lo que ocurre, y por tanto, la posibilidad de estructurar un orden social ideal<sup>7</sup>.

Las consecuencias de este planteamiento para la cooperación internacional son abundantes. La cooperación internacional no surge espontáneamente sino que se "construye" a través de complicadas negociaciones entre Estados que compiten entre sí. La creación de instituciones supranacionales supone, necesariamente, un aumento de la sociabilidad, sea cual sea el resultado alcanzado. El proceso de cooperación en sí, tiene un valor intrínseco, independientemente de los resultados. El objetivo es, por tanto, un *aumento de la complejidad*, en la línea definida recientemente por Luhman<sup>8</sup>.

La competencia político-militar define el sistema institucional sobre el que se estructura la cooperación. Si los Estados mantienen una personalidad propia, el *interés nacional* aparece como una de las categorías más relevantes de este enfoque. Su reflejo se encuentra, en primer lugar, en la necesidad de desarrollar una política industrial autosuficiente<sup>9</sup>. La convicción en las externalidades positivas -*spillovers*- del desarrollo industrial

---

<sup>6</sup> Cfr. HAYEK, F. (1985): *Op.Cit.*, p.41.

<sup>7</sup> El paradigma de las ciencias físicas sirve como modelo para las instituciones. El mecanicismo físico de Newton se refleja en unas instituciones que sólo buscan aquellos fines para las que fueron creadas. Cfr. KEOHANE (1990): *Op.Cit.*, p.170.

<sup>8</sup> LUHMANN, N. (1985): *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen theorie*. Frankfurt. Suhrkamp. 2.edic. p.45 y ss.

<sup>9</sup> SEN, G. (1984). "*The Military Origins of Industrialization and International Trade Rivalry*". New York. St.Martin's Press.

sobre el resto de la economía, la relación entre autonomía política, autosuficiencia y propiedad de las industrias, la industria como centro de poder militar y de seguridad nacional son las causas de la preeminencia de este sector. Este enfoque se traslada posteriormente a otras áreas como la política laboral o la movilidad de los factores<sup>10</sup>.

El *liberalismo*, en el sentido que aquí se utiliza tiene sus raíces, según Keohane, en la obra filosófica de Kant. Aunque deberían hacerse matizaciones en cuanto a los autores<sup>11</sup>, no se plantea, desde esta corriente, el problema de la situación "en estado de naturaleza". El punto de partida para el análisis es el individuo, el único ente real de la vida en sociedad<sup>12</sup>. El Estado no es más que un concepto para referir la suma de intereses particulares. No puede haber, por tanto, contraposición entre intereses del

---

<sup>10</sup> Cfr. KRASNER (1976) "State Power and the Structure of International Trade" en *World Politics*, April, pp.317-343. Para Krasner el comercio internacional puede ser explicado como una estructura, cuyos pilares se encuentran en el interés y poder de los Estados para maximizar sus intereses nacionales.

<sup>11</sup> Hayek basa la tradición en autores que defienden una determinación de las instituciones por un proceso evolutivo de ensayo y error. Aquí, por contraste, se expondrá una línea de pensamiento mas cercana al pensamiento de los autores clásicos, especialmente de Adam Smith, y que tendría su reflejo mas actual en la obra de Buchanan: Cfr. BUCHANAN, J.M. Y BRENNAN, G. (1987): "*La razón de las normas*". Unión Editorial, Madrid.

<sup>12</sup> "El liberalismo comienza con el reconocimiento de que los hombres son libres, de que los actos humanos les son imputables, de que derivan de su propia personalidad y no por coacción. Esta libertad no es poseída desde el nacimiento; se va adquiriendo conforme el hombre va conformando su propia personalidad a través de una vida de disciplina y progreso moral". Cfr. COLLINGWOOD, R.G. (1959): *Prólogo* a DE RUGGIERO, G.: "*The History of European Liberalism*". Boston. Beacon. pp.vii-viii.

individuo e intereses del Estado: Los individuos, en la conocida frase de Smith, buscando lo que les supone mayor provecho están alcanzando, sin pretenderlo, el máximo beneficio para la colectividad.

El mercado es el punto de encuentro de esos intereses. El problema de la información, básico en todos los modelos cooperativos es resuelto a través del precio, signo y manifestación de costes y preferencias de los individuos. Frente a planteamientos de poder, esta línea de pensamiento sitúa al individuo como centro del sistema, maximizando una función de utilidad sujeta a restricciones, por medio de un análisis de costes y beneficios.

La interdependencia supone, para esta corriente, una ocasión de ampliar la actuación del mercado a nuevas áreas, y por tanto de aumentar el bienestar de los auténticamente soberanos: los individuos. La división del trabajo a nivel internacional, conduce a un aumento de la productividad, de forma que la extensión del mercado a nuevas regiones incrementará el producto nacional en todas las áreas donde se comercie. Se trata, en definitiva y a diferencia de la teoría anterior, de un juego de suma positiva, donde todos ganan al ser mayor el producto resultante<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Recogiendo esta idea, RICARDO señala en sus *Principios*: "Bajo un sistema de comercio totalmente libre, cada país naturalmente dedica su capital y su trabajo a aquellas actividades donde es más productivo. Este propósito de interés individual está admirablemente conectado con el bien universal de toda la colectividad. Al estimular la industria, recompensando el ingenio y usando las habilidades que la naturaleza ha entregado, el trabajo se asigna de la forma más eficiente y más económica; al tiempo que, por aumentar la masa general de productos, se difunde el mayor bienestar general. Este interés particular y general al mismo tiempo une a la sociedad universal de naciones en un mundo civilizado". RICARDO, D. (1817). *"On the Principles of Political Economy and Taxation"* London, John Murray. Sraffa Edit. (1951), vol.I, pp.133-134.

El carácter espontáneo o natural de las relaciones que se establecen podría entenderse como una situación de anarquía, en la que no existen reglas. Sin embargo, los pensadores de esta corriente inciden en la necesidad de una definición clara del marco de actuación, de forma especial en lo que se refiere a los derechos de propiedad. Así, se distinguen entre unas normas que determinan el marco de referencia y unas disposiciones que intervienen en ese marco. Si las primeras reciben un tratamiento favorable y son fomentadas, las ulteriores, por oposición, distorsionan el funcionamiento del mercado. A nivel internacional, esto supone una determinación clara de los derechos de propiedad y una promoción de aquellos acuerdos que consagren el respeto por los derechos adquiridos al tiempo que fomenten el natural desenvolvimiento del mercado. Lo importante es, para esta línea de pensamiento, no ya el proceso de cooperación sino los resultados alcanzados.

Además de estas dos corrientes, es habitual en los estudios sobre esta materia, dedicar un espacio a la *teoría marxista* sobre la cooperación internacional. Aunque en algunas ocasiones ha quedado englobada como una especie del realismo, en cuanto al papel que concede al Estado como diseñador de la vida social, presenta caracteres propios: El Estado, para los marxistas, en una ulterior fase, desaparecería. Como por otro lado resulta ya patente, estas líneas pueden servir para comprender una tradición tanto académica como práctica vigente durante bastantes decenios, aunque con una eficacia real reducida en una perspectiva de futuro.

El punto de partida en Marx se encuentra en la producción, que tiene un carácter netamente social: Como señala Weber<sup>14</sup>, para Marx, el supuesto de Robinson Crusoe no es más que un mito. No se debe hablar de producción, sino de relaciones de producción. Cada momento histórico vendrá determinado por un tipo de relaciones de producción, en la que el único punto común será la existencia de dos clases opuestas: explotadores y explotados. El materialismo dialéctico de Marx se encuentra definido por este conflicto de clases. Las propias leyes que determinan las relaciones de producción en el capitalismo, supondrán en una fase posterior, el fin de la explotación de los dirigentes mediante la revolución de los proletarios.

Mientras el capitalismo que contempla Marx está compuesto principalmente por pequeñas empresas industriales muy competitivas, Lenin conoce el incipiente gran capitalismo, con grandes industrias monopolizando el mercado y que con frecuencia mantienen importantes relaciones con la banca. Para Lenin el control del capital industrial por el capital financiero aparece como la mas alta realización del capitalismo.

El origen de esta idea de encuentra en Hilferding<sup>15</sup>, para quien la concentración y centralización del capital ha conducido a la dominación de la industria y el comercio por los grandes bancos, quienes lo han transformado en capital financiero. La socialización de la producción efectuada por este capital requiere un crecimiento paralelo del papel del Estado. La

---

<sup>14</sup> Para estudiar la dinámica del marxismo en el ámbito internacional, Cfr. BREWER, A. (1980). "Marxist Theories of the Imperialism: A Critical Survey". London. Routledge.

<sup>15</sup> HILFERDING, Rudolf (1910). "Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalism Development". London. Routledge (1981).

sociedad debe así planificar la producción mediante el control estatal de las entidades de crédito.

Este tipo de razonamiento tendía no sólo a exagerar el poder de los bancos sobre la industria sino también el papel del Estado como sujeto organizador de la producción. Además, como señala Green<sup>16</sup> *"Mientras este argumento convenció a Hilferding sobre la posibilidad de introducir el socialismo en la sociedad a través de una mayoría en el Parlamento, demostró a Lenin que el socialismo no sería posible a menos que el Estado fuera "conquistado" por una minoría ajena a la Cámara de Representantes"*. Su común punto de referencia era la importancia del Estado –más que la sociedad– en la "última fase de desarrollo del capitalismo".

Lenin añade una cuarta ley del desarrollo del capitalismo a las propuestas por Marx: *La Ley del Crecimiento Heterogéneo*. El Imperialismo ha sido, según nos dice esta ley, la puerta de escape del sistema. Las contradicciones inherentes en las tres leyes anteriores han sido superadas mediante una huida hacia adelante. El Imperialismo colonial es, desde este enfoque, necesidad del sistema.

Esta salida hacia el exterior sólo servirá en el fondo para retardar la caída del capitalismo, que aparece inevitable y que tendrá su causa en esa misma expansión<sup>17</sup>. Una vez que las potencias hayan colonizado todo el

---

<sup>16</sup> GREEN, Roy (1987). "Rudolf Hilferding" en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. London. Mac Millan Press. p.656 y ss.

<sup>17</sup> Esta idea es recogida por Rosa de Luxemburgo, quien señala que el colonialismo es una necesidad para la 'realización' del capitalismo: *"Desde el momento en el*

territorio, comenzarán los conflictos entre las Metrópolis por adquirir mercados que se encuentran en posesión de otros Estados<sup>15</sup>. Esto llevará a un progresivo debilitamiento de todos, que coincidirá con los anhelos de independencia de los pueblos explotados.

El motor de este fenómeno se encuentra en el desarrollo desigual que se produce en el seno del sistema y que es el causante de las tensiones. Las clases sociales de Marx son sustituidas por las naciones-estado, conducidas por la necesidad de mercados para subsistir. La inherente contradicción del capitalismo, en esta fase, reside más en la lucha entre naciones que en la lucha de clases.

El marxismo, en la versión clásica, no analiza el problema de la cooperación internacional, aunque en sus postulados se encuentra un modo de interpretar ese concepto. En la nueva fase de desarrollo del capitalismo, caracterizada por el conflicto entre naciones, la cooperación sólo tendría lugar como un medio de alcanzar una mayores cuotas de mercado, de la misma forma que las prácticas colusorias pueden ser eficaces en un escenario oligopolista.

---

*que la producción capitalista únicamente puede desarrollarse mediante un total acceso a todos los territorios y todos los climas, el efecto esperable es una movilización de la mano de obra a escala mundial". Cfr. LUXEMBURGO, Rosa (1951): The Accumulation of Capital, London. Routledge. p.362.*

<sup>15</sup> La interpretación del pensamiento de Hilferding, proponiendo la transformación a un escenario de conflicto entre empresas estatales capitalistas o Estados se debe a Bukharin: "Las diferentes esferas en los procesos de concentración y organización, crean una fuerte tendencia a transformar la entera economía nacional en una empresa gigante bajo el tutelaje de los poderes financieros, que monopoliza el poder del Estado, y compite con el resto de Estados" en BUKHARIN, Nikolai (1924): *Imperialism and the Accumulation of Capitalism* New York. Monthly Review Press, p.73.

### **1.1.2. Planteamientos Posteriores**

En el epígrafe anterior, las consideraciones sobre la cooperación internacional aparecen más como corolarios de toda una corriente de pensamiento que como estudios propios sobre la materia. A partir de esta etapa de entreguerras, y especialmente después de la segunda guerra mundial, comienzan a publicarse trabajos que estudian esta cuestión tratando de analizar la naturaleza de la cooperación internacional, cómo es su desarrollo y cuál debe ser su sentido. Como resulta lógico, estas teorías tienen su base en los planteamientos precedentes.



### 1.1.2.1 Teoría de la Interdependencia

"*The Economics of Interdependence*", publicado por Richard Cooper en 1968 tuvo un amplio eco en el mundo académico. La necesidad de la cooperación entendida en sentido estricto aparecía como una consecuencia necesaria del aumento de la interdependencia. La incapacidad del mercado para proveer de forma óptima los bienes públicos internacionales, libertad de comercio y estabilidad cambiaria, exigían la creación de agencias internacionales que del mismo modo que el Estado en el interior, suplieran esas deficiencias.

La cooperación –como ocurría con la interdependencia– no se circunscribía al ámbito económico, sino que se refería también a otras áreas. Se planteó así la justificación de agencias internacionales en campos tan dispares como la salud, el medio ambiente, la cultura o los servicios postales<sup>19</sup>.

El argumento resultaba sencillo en su expresión, coincidiendo al mismo tiempo con las soluciones que desde la Hacienda Pública se proponía acerca de los efectos externos. El incremento de la interdependencia se consideró como un fenómeno que aumentaba el número de

---

<sup>19</sup> Cfr. COOPER, R. (1986): "~~Economic Policy in a Interdependent World: Essays in World Economics~~". Cambridge, Massachusetts. MIT Press.

externalidades de carácter internacional de forma que el mercado sólo podía proveer de forma sub-óptima los bienes públicos internacionales<sup>20</sup>. Sería necesario, por tanto, una agencia supranacional que, con criterios racionales, asigne y provea esos bienes.

La coordinación de las políticas macroeconómicas, en sus desarrollos recientes, se asienta sobre esa base. La interdependencia hace necesaria una coordinación con el fin de aprovechar el *efecto locomotora* de los países líderes y evitar las políticas de *arruinar al vecino*<sup>21</sup>. Sin embargo, resulta

---

<sup>20</sup> Cfr. COOPER, R. (1989): *International Cooperation in Public Health as a Prologue to Macroeconomic Cooperation* en VV.AA. (eds): "Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation" The Brookings Institution. Washington, D.C.

<sup>21</sup> La Cumbre de Bonn (1978) es presentada como una de las realizaciones más importantes de la cooperación macroeconómica internacional. El acuerdo entre Estados Unidos y Japón por un lado, comprometiéndose a endurecer su política monetaria y de Alemania, proporcionando un estímulo fiscal del 1% PNB, fue interpretado desde diferentes perspectivas. Así, el acuerdo no alcanza ni a las cifras: para Holtham, el PNB alemán aumentó gracias a ese acuerdo en un 4%, mientras para Vaubel, el incremento sólo fue de un 1%, con el agravante de que contribuyó a acentuar los problemas presupuestarios.

El segundo supuesto comienza con la llegada del socialismo al poder en Francia (1981). Las autoridades francesas emprenden un proyecto unilateral de acelerar el crecimiento económico al tiempo que fomentan otros programas sociales, como las nacionalizaciones. Fuera de sus fronteras, por el contrario, las demás potencias económicas tienen un lento crecimiento económico, como políticas basadas en contener la inflación desencadenada en la segunda crisis del petróleo. El contraste entre estas dos tendencias tiene como resultado un déficit importante en la balanza por cuenta corriente y una presión a la baja del franco francés. El resultado fue, en 1983, la devaluación del franco, y la necesidad de tomar medidas deflacionarias alineándose con las políticas del entorno. Schiede pone en duda que con la coordinación se hubieran evitado esos efectos. Si los participantes en el mercado hubiesen considerado que el experimento francés era una política prudente, el franco se hubiera mantenido. Con la coordinación se hubiera conseguido un rumbo expansivo general, y la inflación habría surgido en todas partes.

Finalmente, Suiza en 1979 se vio afectada por la grave crisis económica que es estaba viviendo en el exterior. La debilidad del dólar provocó que los

difícil probar si los resultados conseguidos se deben realmente a la coordinación de las políticas económicas, o hubieran tenido lugar en cualquier caso.

### 1.1.2.2. Teoría de la Estabilidad Hegemónica

La Teoría de la Estabilidad Hegemónica resulta ser la teoría dominante en la ciencia política. Por esta razón, le dedicaremos una especial atención en este epígrafe. Su primera redacción proviene de Kindleberger, que al estudiar la historia del siglo XIX, postuló la existencia de un sistema hegemónico, creado por Gran Bretaña para mantener el

---

tipos de cambio tomaran absoluta prioridad en su política, abandonando los objetivos de control de la oferta monetaria. El resultado fue un gran aumento de la masa monetaria que tuvo que ser poco a poco drenada. Cfr. PUTNAM, R. y BAYNE, N. (1987): *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. Sage Publications. London; VAUBEL, R. (1985): *International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A restatement en Recherches Economiques de Louvain*:51, n.3-4.; OCDE (1988): *Why Economic Policies Change Course* OCDE. París; HOLTHAM, G., KEATING, G. (1987): *EMS: Advance or Face Retreat* Credit Suisse First Boston Ltd. London; RAVINA, L. (1989): *La Coordinación de las políticas macroeconómicas: algunas observaciones en Información Comercial Española*:669. Mayo, pp.75-102.

sistema liberal<sup>22</sup>. Una vez que el Imperio británico perdió su liderazgo, fue sustituido, después de la Segunda Guerra Mundial, por los Estados Unidos del que ha dependido de forma fundamental la estabilidad de los decenios siguientes. "*Pax Romana, Pax Britanica, Pax Americana: Para que haya estabilidad, hace falta un estabilizador*"<sup>23</sup>.

Para la Teoría de la estabilidad hegemónica, el orden económico internacional liberal sólo puede subsistir bajo tres condiciones:

\* *Hegemonía de un país*: Si el país que actúa como líder se debilita, todo el sistema declina. Para la Teoría hegemónica, el sistema exige una autoridad suficientemente fuerte como para evitar tanto los intereses proteccionistas como las políticas de *free-rider*<sup>24</sup>.

La Hegemonía es una condición necesaria aunque no suficiente. La autoridad hegemónica no determina la naturaleza de la política comercial –establecida con base en el interés propio y los grupos de

---

<sup>22</sup> El término "*Teoría de la Estabilidad Hegemónica*" fué acuñado por Robert O. KEOHANE, "*The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1966-1977*" in Oler. Holsti, Randolph M. Siverson, y Alexander L. George, eds. "*Change in the International System*" Westview, 1980, pp.131-162. En palabras de Keohane, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica mantiene que "*las estructuras de poder hegemónico, dominadas por un único país, facilitan el desarrollo de regímenes internacionales fuertes, cuyas normas son relativamente precisas y bien obedecidas*".

<sup>23</sup> KINDLEBERGER, Charles (1986). "*On the Rise and Decline of Nations*". *International Studies Quarterly*, 27, p.7.

<sup>24</sup> KINDLEBERGER, Charles (1981). "*Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides*". *International Studies Quarterly*, 25, p.242-244.

presión— ni el contenido de los intercambios económicos basados en variables económicas, como el dinero.

\* *Ideología Liberal*: Para poder crear y mantener un régimen internacional es indispensable un conjunto de ideas que actúen como base cultural de la estructura. Si falta este substrato de libertad es fácil que el país hegemónico adopte caracteres imperialistas, como ha ocurrido con la Unión Soviética en los años de su existencia<sup>25</sup>.

\* *Interdependencia*: El tercer presupuesto necesario para la creación de cualquier tipo de acuerdo es un conjunto de intereses comunes. La hegemonía ayuda pero no obliga.

El papel del líder del sistema, sería, en primer lugar, defender esos bienes públicos, creando un régimen internacional, es decir, un conjunto de reglas, normas y principios que establecieran la ilegitimidad de algunas conductas, tales como los *free rider*, monopolios, o barreras al comercio; debería proporcionar también un cierto grado de coordinación entre las políticas internas de las diversas naciones incluidas en el sistema y estimular el crecimiento a través del desarrollo tecnológico y de una adecuada política de inversiones. En conclusión, su papel sería actuar como cemento<sup>26</sup> que ayuda a mantener unida toda la estructura. Cuando el papel

---

<sup>25</sup> GILPIN, R. (1975). "U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment". Basic Books, New York, p.121 y ss.

<sup>26</sup> Cfr. GILPIN, R. (1967). "The Political Economy of International Relations" Princeton University Press. Princeton. New Jersey. pp.65.

del país hegemónico declina, las fuerzas interiores tienden a desestabilizar el sistema. Con estos fines, el Estado hegemónico puede utilizar a las organizaciones internacionales como instrumentos para llevar a cabo sus políticas<sup>27</sup>.

¿Cómo mantiene el poder hegemónico sus funciones? Aunque para los autores de esta corriente no es esencial, señalan que suele coincidir con una situación de primacía en el ámbito militar, recogiendo una de las tesis realistas. La nación que lidera el sistema tiene que mantener un prestigio y status especial que viene avalado, con frecuencia a través del poderio militar.

De mayor relevancia que el poder militar es su poder económico. La potencia hegemónica debe controlar los flujos financieros, especialmente en lo que se refiere a materias primas y a innovaciones tecnológicas. Su actuación afecta de tal forma a las transacciones comerciales que puede llegar a suspenderlas, mediante sanciones económicas o a través de su área de influencia. En el espacio monetario, su moneda juega un papel central en el sistema: sirve como moneda de reserva, y como moneda base en los intercambios. Se encuentra en el centro del sistema monetario internacional.

El sistema presenta dos momentos, *ex ante* y *ex post*, o lo que Yarbrough<sup>28</sup> ha indicado muy ilustrativamente como el *palo* y la *zanahoria*. En el primer momento se debe intentar alinear los incentivos de los

---

<sup>27</sup> STRANGE, S. (1988): "States and Markets". Basic Blackwell. New York, p.182.

<sup>28</sup> YARBROUGH, B. AND YARBROUGH, R.M. (1987). "Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What?". International organization, 41,1, Winter. MIT Press. MA. p.130.

países participantes, mediante la asignación aceptada por todos de los costes y beneficios<sup>29</sup>. Posteriormente, el país hegemónico debe ser capaz de controlar la conformidad de los países con sus compromisos y de aplicar los castigos oportunos en caso de incumplimiento.

Eichengreen<sup>30</sup> lleva a cabo una aplicación de esta teoría al campo de la política monetaria internacional. Concluye que el mantenimiento del sistema de Bretton Woods durante un cuarto de siglo puede ser explicado por la situación de Estados Unidos durante ese período, del mismo modo que la situación de Inglaterra explicó la pervivencia del patrón-oro. La inestabilidad monetaria del período de entreguerras sería, por tanto, consecuencia de la falta de un poder hegemónico.

Según el mismo autor, tres son los problemas que se encuentran al aplicar estas teorías a los aspectos monetarios: la ambigüedad de los conceptos mismos de Hegemonía, Poder y Régimen *-regime*<sup>31</sup>; la

---

<sup>29</sup> El país hegemónico comparte las ganancias del sistema con otros países para conseguir su cooperación, pero mantiene las ganancias netas. Si esto dejara de ser así, el país hegemónico dejaría de desempeñar esa función en el sistema comercial mundial. Cfr. MACBEAU, A.I. AND SNOWDEN, P. (1981). "International Institutions in Trade and Finance". Allen and Unwin. Londres. pp.79 y ss.

<sup>30</sup> EICHENGREEN, B. (1989). "Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System" en "Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation", COOPER, R. et al (eds.). The Brookings Institution, Washington D.C. P.255-299.

<sup>31</sup> El concepto de Régimen *"regime"* fué introducido en la literatura sobre relaciones internacionales por Gerard RUGGIE, "International Responses to Technology: Concepts and Trends" en International Organization, vol.29 (Summer, 1975), pp.557-583. Para análisis críticos de su uso, cfr. YOUNG, O. (1980), "International Regimes: Problems of Concept Formation" en World Politics, vol.32, abril, p.331-356; STRANGE, S. (1990): "Still an Extraordinary Power: America's Role in a Global Monetary System" en Loimbra and Witte

ambigüedad acerca de los instrumentos que el líder puede utilizar y la realidad sobre la que se aplica la teoría. Para Eichengreen, si bien la teoría podría explicar el desarrollo en general de la política monetaria durante ese período, hay amplias dificultades en su aplicación de la política día a día. Eichengreen concluye señalando que *"a pesar de la utilidad de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica cuando se aplica a aspectos concretos y bien determinados de las relaciones monetarias internacionales, el sistema monetario internacional ha sido siempre 'después de la Hegemonía'<sup>32</sup> en el sentido de que algo más que un poder económico dominante es requerido para asegurar la estabilidad y desarrollo de un estabilidad monetaria internacional<sup>33</sup>".*

Además del trabajo llevado a cabo por Eichengreen, se han hecho diferentes intentos de aplicación, con mayor o menor éxito, de esta teoría al campo de la política comercial, las inversiones extranjeras y la política de precios del cartel del petróleo<sup>34</sup>.

---

(eds.) *"Political Economy of International and Domestic Monetary Relations"*, p.73-93.

<sup>32</sup> *"Después de la Hegemonía"* es el título del libro más célebre de R.Keohane, en el que critica esta teoría: Cfr. KEHOANE, R. (1984) *"After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy"* Princeton University Press.

<sup>33</sup> EICHENGREEN, B. (1989). *Op.Cit.*, p.257.

<sup>34</sup> Cfr. LAWSON, F. (1983): "Hegemony and the Structure of International Trade Reassessed: A View from Arabia" *International Organization*, vol 37, April; GILPIN, R. (1975) *"U.S. Power and Multinational Corporation, The Political Economy of Foreign Direct Investment"*. Basic Books, New York, p.121 y ss.



Duncan Snidal<sup>35</sup> ha llevado a cabo, junto con Robert Keohane<sup>36</sup> las críticas más importantes que, desde una perspectiva externa, se han hecho a esta corriente. Snidal señala que esta teoría olvida el impacto de las negociaciones, de la estrategia y de la acción colectiva. Cuando el país hegemónico declina, el resto de países que se beneficiaban tienen un mayor interés en llegar a soluciones de tipo cooperativo para la provisión de bienes públicos. Keohane también apunta la idea de que los Imperios Hegemónicos sólo han tenido lugar después de grandes guerras mundiales (1815 y 1945) siendo difícil hablar de un después si ocurriera un nuevo conflicto global. Este autor también ha expuesto cómo la hegemonía juega un papel crucial en la creación del sistema pero no es absolutamente necesaria para su persistencia. Los fenómenos de hegemonía y cooperación, continua Keohane no son incompatibles: La hegemonía puede presentarse como un caso de cooperación *asimétrica*.

Frenkel añade que *"es difícil aceptar -en relación con la política monetaria- la hegemonía como una característica necesaria para el buen funcionamiento de un sistema de coordinación internacional"*<sup>37</sup>. Muchos de los efectos que pasan por influencia estabilizadora de la economía pueden deberse, para este autor, más a objetivos coincidentes. El papel que

---

<sup>35</sup> SNIDAL, Duncan (1985). "The limits of Hegemonic Stability Theory" En *International Organization* 39,4. pp.580-614.

<sup>36</sup> KEOHANE, Robert O (1989) "International Institutions and State Power Essays in International Relations Theory". Westview Press.

<sup>37</sup> FRENKEL, J., GOLDSTEIN, M. y MASSON, P. (1988): *International Coordination of Economic Policies: Scope, Methods and Effects* en *INTERNATIONAL MONETARY FUND* (ed): *"Economic Policy Coordination"*. IMF. pp.130 y ss.

ha jugado la inflación en los países europeos sería un buen argumento en este sentido<sup>38</sup>.

Para lo que a nosotros nos interesa en este momento, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica presenta un modelo donde la cooperación internacional viene determinada por la existencia de un líder. Asume como presupuesto, la dinámica esencialmente conflictual de las relaciones económicas internacionales, tal y como expresaba la primera corriente de pensamiento. La cooperación sería un bien público proporcionado por un tercero en la relación, el país líder, de forma semejante a como indicaba la Teoría de la Interdependencia; la diferencia es que, en este último caso, en lugar de un Estado hegemónico se proponía una institución supranacional.

### 1.1.2.3. Teoría de los Costes de Transacción

Si desde diferentes enfoques se hacía referencia a la necesidad de una tercera instancia –Estado u organización internacional– con el fin de evitar una situación de anarquía, esta teoría estima que esa anarquía es mas

---

<sup>38</sup> EICHENGREEN, B. (1987). "Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System". Discussion paper, nº 193. Centre for Economic Policy Research. Londres. Julio.

aparente que real, "un nombre equivocado para modelos sutiles de cooperación que son poco comprendidos"<sup>39</sup>. Si la Teoría de la Interdependencia tomaba su base en las soluciones que Pigou proponía para las externalidades, la Teoría de los Costes de Transacción adopta la solución alternativa propuesta por Coase para el mismo problema<sup>40</sup>, como fundamento de sus trabajos.

Elemento distintivo de esta teoría es señalar que los resultados de la cooperación, se hubiera alcanzado de forma mas o menos semejante, sin necesidad de esta<sup>41</sup>. Algunos autores van mas lejos, señalando que la cooperación puede ser utilizada como un fraude de los politicos a los votantes<sup>42</sup>.

Keohane publica en 1967 su obra "After Hegemony" en la que, utilizando el Teorema de Coase, pretende demostrar como es posible la

---

<sup>39</sup> YARBROUGH, B. AND YARBROUGH, R.M.(1987). "Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What?". International Organization, 41.1.Winter. MIT Press.MA.

<sup>40</sup> COASE, R. (1961). "The Problem of Social Cost" en *The Journal of Law and Economics*, vol.III, october, pp.1-43.

<sup>41</sup> Cfr. sobre la no-necesidad de coordinación de políticas macroeconómicas: ROGOFF,K. (1985). "Can International Monetary Policy Cooperation Be Counterproductive?". *Journal of International Economics*. Amsterdam. Vol.18. mayo.p.199-217. y FELDSTEIN,M. (1988). "Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination". *The Journal of Economic Perspectives*, vol.2.nº2.

<sup>42</sup> Cfr. VAUBEL,R. (1985). "International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement" *Recherches Economiques de Louvain*, vol.51 n° 3-4.XII. También SCHEIDE, I y SINN, S. (1987) "How strong is the Case for International Coordination". *Kieler Arbeitspapiere*. Kiel Institute of World Economics.

cooperación sin Estado Hegemónico. Posteriormente será utilizada esta tesis para señalar cómo es posible la cooperación sin una agencia internacional. Al mismo tiempo desarrolla el concepto de *relaciones transnacionales* e incorpora a las relaciones entre Estados sus relaciones con las sociedades respectivas abriendo la puerta a la Teoría Económica sobre las Organizaciones Internacionales, objeto de posteriores capítulos. En contraste con los postulados realistas y marxistas, esta Teoría enfatiza la discrecionalidad de la actividad humana. Los tratados e instituciones internacionales pueden jugar un relevante papel para fomentar la cooperación. Sin embargo, se observa una variedad en los resultados de las mismas, como fruto de las diferentes actuaciones y los diferentes incentivos que estos acuerdos o esas instituciones promueven. Lo importante para esta teoría no es, por tanto, la creación de instituciones supranacionales sino qué tipo de instituciones se crean. Es aquí el momento de analizar, de forma previa a los modelos de conducta, los incentivos que esas instituciones promueven<sup>43</sup>.

Conybeare formula un enfoque alternativo al tradicional que aspira a crear estructuras supranacionales con el fin de alcanzar bienes públicos globales<sup>44</sup>. Recogiendo la proposición original de Coase sobre la eficiencia de la negociación de los derechos de propiedad como medio de superar las externalidades, plantea la aplicación de este modelo a un conjunto de supuestos: Comercio, Financiación Internacional -Deuda Externa-, Ecología, derechos sobre los bienes colectivos..., Su conclusión es que muchos de los bienes internacionales considerados por la teoría tradicional

---

<sup>43</sup> Cfr. KEOHANE, R. (1990): *Op.cit.*, p.171.

<sup>44</sup> CONYBEARE, J. (1980): "International Organization and the Theory of Property Rights" en *International Organization*, 34.3, Summer, p.307 y ss.

como públicos, no son tales sino que admiten una definición sobre los mismos de derechos de propiedad. Su argumentación finaliza con un argumento *a contrario*: "Si las naciones no son capaces de ponerse de acuerdo sobre las reglas que regulan el marco en general, parece difícil que puedan ponerse de acuerdo para crear una estructura supranacional con poder real para asignar bienes públicos"<sup>4</sup>.

#### 1.1.2.4. Teoría de la Dependencia

Baran fue el primer autor en señalar, dentro de la tradición marxista, que el destino de los países subdesarrollados podía ser distinto de aquellos países que habían experimentado el desarrollo del capitalismo en una etapa anterior. Para Baran, la existencia de monopolios transforma el capitalismo que pasa a ser, en lugar de un factor de desarrollo, un principio de estancamiento<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. CONYBEARE (1980). *Op.Cit.*, p.334.

<sup>5</sup> Agradezco los comentarios recibidos sobre este apartado en la Tesis de Licenciatura por los profs. García Viñuelas, Raga Gil y Lampreave.

Fracasado el capitalismo en algunos Estados subdesarrollados, Frank y Wallerstein recogen esa idea de Baran y proponen una teoría con el fin de explicar la situación de esos Estados: La Teoría de la Dependencia<sup>47</sup>. Para esta teoría, el capitalismo es una forma de explotación de un área sobre otra: El desarrollo de los países industrializados se ha realizado a costa de los poco desarrollados. Esta interpretación supone adoptar como unidad de análisis todo el mundo –el *Modern World System* de Wallerstein– en el que cada área geográfica no es más que una parte del todo, dominado por las leyes que determinan su desarrollo<sup>48</sup>.

Las diferencias con el marxismo tradicional son sustanciales: la estructura de clases y las particulares formas de explotación en cada nación son consecuencia de su localización en el sistema global, en lugar de definir –como ocurría en el pensamiento de Marx– todas las relaciones posteriores; Para el pensamiento marxista, el capitalismo surge en una serie de puntos concretos, esparciéndose posteriormente mediante la revolución industrial y con una fase ulterior de internacionalización coincidiendo con los grandes movimientos de capitales (1900). Para Frank y Wallerstein, el capitalismo

---

<sup>47</sup> La Escuela o Teoría de la Dependencia comenzaría con Frank, y a ella pertenecerían diferentes autores que coinciden en el análisis de las formas de dependencia. El Gobierno no puede promover, por sí mismo, el desarrollo capitalista, debido a las restricciones impuestas por el orden internacional. Cfr. FURTADO (1978): "Prefacio a una nueva economía política". Trad. Stella Mastrangelo. Siglo XXI. México.; EMMANUEL (1973): "El intercambio desigual: ensayos sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales". Madrid. Siglo XXI.

<sup>48</sup> Gunter Frank comienza su obra *"Capitalismo y Subdesarrollo en Latinoamérica"* (1969) señalando: "Creo, con Paul Baran, que el capitalismo, tanto nacional como mundial es el que ha producido el subdesarrollo en el pasado y el que genera el subdesarrollo actual". Cfr. FRANK, G. (1969). "Capitalism and Underdevelopment in Latin America" Modern Reader Paperbacks. New York.

como sistema mundial data del siglo XVI, perviviendo el sistema sin grandes modificaciones desde entonces; finalmente, y lo que resulta mas importante, para Marx el subdesarrollo se define como una fase anterior en el proceso del capitalismo. Para la Teoría de la Dependencia, se trata de la incorporación de un Estado al sistema mundial como país subdesarrollado.

La concepción del capitalismo para la Teoría de la Dependencia es nítida: *"Se trata de un mecanismo para la explotación económica de los países desarrollados por los mas avanzados"*<sup>49</sup>.

Tomando como punto de partida la utilización de los recursos que se encuentran en los países subdesarrollados por las potencias industriales, se concluye que el crecimiento de los países tiene efectos opuestos –perversos– en el resto: la periferia. El incremento del PNB de las grandes potencias tiene un reflejo en el descenso de la misma partida de los países menos desarrollados. El paso del tiempo supone, desde esta óptica, ahondar el abismo que se ha formado entre los dos grupos.

Los factores que provocan el desarrollo en determinados lugares al mismo tiempo que el subdesarrollo en otras zonas son, sin dudas, los aspectos más interesantes, y al mismo tiempo, las partes mas débiles del argumento. Para Frank, los países subdesarrollados se han visto limitados por los problemas en sus balanzas de pagos y la debilidad de sus mercados, como consecuencia de las políticas económicas llevadas a cabo por los países industrializados. De forma más reciente, y realizando una síntesis de

---

<sup>49</sup> WALLERSTEIN, Immanuel (1974): *"The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis"*. Comparative Studies in Society and History 16.p.390.

toda la tradición, Amin<sup>50</sup> ha indicado que el impacto de los países ya capitalistas sobre los menos desarrollados impone unos modelos de especialización en la producción, que limitan futuros desarrollos: "La distorsión hacia actividades de exportación, que es el factor decisivo, no resulta de una inadecuación al mercado, sino de la superioridad productiva del centro en todos los sectores. La periferia se ve compelida a adoptar el papel de un oferente complementario de producción en lo que posee una ventaja natural: agricultura exótica y minerales. Cuando, como resultado de esa distorsión, la periferia tienen unos niveles de salarios menores – con la misma productividad – que los del centro, se produce un limitado desarrollo industrial, ... que no incentiva la demanda interna, ya que ésta se ve cubierta por los productos exteriores" <sup>51</sup>.

Laclau criticó los argumentos de Frank señalando que no respondían a la tradición marxista<sup>52</sup>. Al mismo tiempo Laclau afirmaba que "*Frank ha mostrado cómo las naciones avanzadas han explotado a los países periféricos. Lo que el no explica es por qué ciertas naciones necesitan subdesarrollar a otras para su propio proceso de desarrollo*"<sup>53</sup>. Weber señala que los argumentos de Amin presentan algunas deficiencias en el modo de explicar los factores determinantes de las diferentes productivida-

---

<sup>50</sup> AMIN, S. (1988): "L'Accumulation à l'échelle mondiale". Anthropos. Paris.

<sup>51</sup> AMIN, S. (1988): "L'Accumulation à l'échelle mondiale". Anthropos. Paris. p.200.

<sup>52</sup> El concepto de capitalismo como "modo de producción" es abandonado por Frank a favor del "sistema de producción". Cfr. LACLAU, E. (1977) "Politics and Ideology in Marxist Theory". New Left Books, London, p.23.

<sup>53</sup> LACLAU (1977) Op.Cit., p.35-36.



des en el centro y la periferia, base del modelo o la tendencia de la demanda a ser cada vez menor en los países subdesarrollados<sup>54</sup>.

Como conclusión podemos indicar que la Teoría de la Dependencia, continuando la línea abierta por el marxismo tradicional, presenta un escenario internacional en el que priman los juegos de suma cero: el desarrollo de un Estado provoca el subdesarrollo de otros. Las relaciones son, de nuevo, a nivel estatal, y se mira con cierto recelo a las organizaciones internacionales ya que se juzgan como extensiones de los poderes de las potencias desarrolladas.

---

<sup>54</sup> Cfr. WEBER (1980). *Op.Cit.*, pp.169 y ss.

### 1.1.3. Conclusiones y Aportaciones

La *Tabla 1.1* recoge los diferentes enfoques acerca de cómo debe llevarse a cabo la cooperación internacional. A partir de las tres unidades consideradas como básicas para cada corriente de pensamiento, se van dibujando tres modos de entender el problema básico de la interdependencia.

Las teorías marxistas destacan los intereses de clase y la imposibilidad de llevar a cabo cualquier tipo de cooperación vertical. Las aportaciones de Lenin y Hilferding a esta teoría suponen la necesidad de contar con el Estado como instrumento de socialización. Es aquí donde convergen con la segunda corriente, denominada *realismo*. Para estos últimos, el interés nacional requiere que se *construya y diseñe* la cooperación. Por último, el *liberalismo* propone la cooperación voluntaria y automática a través del mercado.

**TABLA 1.1: CONCEPCIONES ALTERNATIVAS DE LA COOPERACION E INTEGRACION SUPRANACIONAL**

LÍNEAS DE PENSAMIENTO	MARXISMO	REALISMO	LIBERALISMO
PUNTO DE PARTIDA	Interés de Clase	Interés nacional	Interés individual
RESPUESTA ANTE LA COOPERACIÓN	No Cooperac. Lucha de clases	Diseño de la cooperación	Cooperación automática
MECANISMO DE COOPERACIÓN	Estado	Estado	Mercado
QUE SUPONE LA INTERDEPENDENCIA	De lucha de clases a conflicto entre naciones	Aumento de la complejidad y conflictos	Nuevas oportunidades. División trabajo
RESPUESTA A LA INTERDEPENDENCIA	Revolución o explotación	Formación de bloques y creación de instituciones	Librecambio Derechos de propiedad
TEORIAS POSTERIORES	Teorías de la dependencia	T. de la Interdependencia. Neofuncionalismo	T. Costes de transacción. T. Estabilidad Hegemónica
TIPO DE INTEGRACION		Integración positiva. Integración cooperativa	Integración negativa. Integración competitiva
DOS MODOS DE ENTENDER LA INTEGRACION		Integración como resultado	Integración como proceso

El problema de la interdependencia resulta ser el centro de los problemas que aquí se plantean. De manera simplificada, para la teoría marxista la interdependencia supone trasladar la lucha de clases al conflicto entre naciones; el *realismo* observa la interdependencia como un aumento de los ya complejos procesos de cooperación, lo que puede aumentar la probabilidad de conflictos; Finalmente, el *liberalismo* moderado contempla la interdependencia como una ocasión de nuevas oportunidades para ampliar el mercado a nuevas áreas, donde las condiciones físicas y tecnológicas no lo habían permitido, y por tanto, como una realidad beneficiosa.

La respuesta que las teorías más recientes formulan acerca de la interdependencia hunden sus raíces en esas tres corrientes de pensamiento. Así la Teoría de la Dependencia, recogiendo los principios del conflicto entre naciones proponen como posibles soluciones la revolución o la continuidad en la explotación. La Teoría de la Indeterdependencia toma como punto de partida el complejo sistema de cooperación propuesto por el *realismo*, sugiriendo como respuesta a la interdependencia la formación de bloques, o –lo que resulta preferible– la intervención de una tercera instancia –la organización internacional– que diseñe y conserve un orden global. La Teoría de los Costes de Transacción recoge la tradición del *liberalismo*, subrayando que la interdependencia supone un estímulo a la división del trabajo. La solución a la interdependencia, entendida en ese sentido, resulta ser una eficiente definición de los derechos de propiedad, también a nivel internacional. Finalmente, en una posición ecléctica entre esas dos corrientes de pensamiento, se sitúa la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, para la que es necesario un líder que establezca un orden lo más abierto posible.

Como se analizará inmediatamente estas tres líneas de pensamiento tienen su reflejo en mayor o menor grado en el modo mas relevante de cooperación internacional: La integración.

## 1.2. INTERDEPENDENCIA E INTEGRACIÓN

En el comienzo de este capítulo se deja constancia de que el término *integración* no ha sido definido de forma muy precisa; el problema radica más que en una falta de definiciones, en un conjunto de significados divergentes<sup>55</sup>. Como queda reflejado en la nota a pié de página, los enfoques acerca de la integración no son nuevos. En el caso de Europa, esto es especialmente claro: resulta difícil asumir los planteamientos actuales sobre la integración europea, sin conocer cuáles han sido las aportaciones previas que han determinado en buena forma su manifestación actual. La

---

<sup>55</sup> En la *Historia de las doctrinas acerca de la integración*, Machlup recoge propuestas bastante dispares, como queda de manifiesto por los titulares de las mismas, y las épocas en que fueron realizadas: Así, Machlup cita textos de Erasmo (1466), Jean Baptiste Colbert (1519), Immanuel Kant (1781), Napoleón (1769), Bismark (1815), Cavour (1810), Paul Spaak (1899), Jean Monnet (1888) o Charles de Gaulle (1890). Cfr. MACHLUP, F. (1977): *"A History of Thought on Economic Integration"*. Mac Millan Press. Londres.

mayoría de los problemas que actualmente se están debatiendo ya han sido objeto de consideración, y en algunas ocasiones más profunda, en épocas anteriores. Sería un empeño desmesurado tratar de hacer un recorrido por toda la historia del pensamiento con el fin de encontrar las aportaciones más valiosas y sus reflejos actuales. Si nos parece necesario, a fin de que el análisis posterior no quede en un nivel superficial, repasar la literatura de las últimas décadas. Allí se encontraban ya incoados los problemas y las soluciones que hoy se plantean<sup>56</sup>.

El primer sentido con el que se utiliza el término *integración* se refiere a los acuerdos entre empresas: cartels, trust,... en clara referencia a una *integración industrial*<sup>57</sup>. No hay hasta 1953, una utilización habitual de este término para referirse a los acuerdos entre diferentes economías a escala regional.

Así, Eli F. Heckscher es el primer autor que utiliza la palabra *integración* en el nuevo sentido dentro de su obra "*Mercantilismo*" (1931)<sup>58</sup>. Aunque la edición sueca no contenía la palabra *integración*, si fue utilizada por Saphiro en la traducción al inglés, con el fin de poner de manifiesto el grado de *desintegración* que el mercantilismo provocaba. La traducción llevada a cabo por Saphiro fue ampliamente difundida en

---

<sup>56</sup> Como ya indicó Viner en 1950, en la *integración* se vuelve a plantear el constante dilema acerca de si se trata de una vía para alcanzar una mayor libertad o un mas elevado proteccionismo. Cfr. VINER, J. (1950): "*The Customs Union Issue*" New York: Carnegie Endowment for International Peace, pp.43-55.

<sup>57</sup> Así es recogido por MACHLUP, F.(1977). *Op.Cit.*, p.12 y ss.

<sup>58</sup> HECKSCHER, Eli F. (1931) "*Merkantilismen*". Stockholm: Norstedt & Soners. Trad. into english by SAPHIRO, M (1935): "*Mercantilism*". London: Allen & Unwin.

ámbitos académicos y en los años inmediatamente posteriores, cinco economistas utilizan ese término con significado similar: Wilhelm Ropke, Ludwig von Mises, Moritz Bonn, Friedrich Hayek y Folke Hilgerdt<sup>59</sup>. Su elemento común es poner de manifiesto los perjuicios de la desintegración.

Mientras esto ocurría en los ambientes anglosajones, en Alemania dos economistas presentan una obra colectiva con el fin de estudiar estadísticamente el grado de interrelación entre las economías europeas. Herbert Gaedicke y Gert von Eyner publican en 1933, "*Die produktionswirtschaftliche Integration Europas: Eine Untersuchung über die Aussenhandelsverflechtung der europäischen Länder*" (Berlín: Junker und Dunnhaupt). Los trabajos de ambas escuelas, que no parece que tuvieran relación conocida, se consideran como los originarios de la nueva acepción.

Aunque ya a finales de los años cuarenta, el término es común a la hora de hablar de Europa en ambientes diplomáticos<sup>60</sup>, es a comienzos de los cincuenta cuando el término se vulgariza y pasa a ser utilizado de forma generalizada en la nueva acepción. Así Tinbergen, modifica en 1954 el título de su conocido manual "*International Economic Co-operation*" por

---

<sup>59</sup> ROPKE, W. (1939). "Världshuallningens forfall och därmed sammanhängande grundfrågor". Ekonomisk Tidskrift, Vol. XLI, Jan.p.1-29.; MISES, L. (1938). "The World Crisis". Graduate Institute of International Studies. Geneva. p.23-46; BONN, M. (1938) "The Crumbling of Empire: The Disintegration of World Economy". London. Allen & Unwin. HAYEK, F. (1939). "Economic Conditions of Inter-State Federalism" The New Commonwealth Quarterly, Vol.V, p.144.

<sup>60</sup> MACHLUP (1977) *Op.Cit.* p.9. recoge un editorial del New York Times, muy expresivo de este extremo: "(Paul Hoffman, administrador de la ECA)... ha usado el término "integración" quince veces o casi una de cada cien palabras en su discurso. Se trata de una palabra que raramente había sido usada por los hombres de estado europeos, sobre lo que debe ser la economía europea" New York Times 1.XI.1949.



el de "*International Economic Integration*" con el fin de poner de relieve que la integración es la forma por excelencia de llevar a cabo la cooperación internacional.

En 1958, un año después de la firma del Tratado de Roma, Giersch presenta dos modos de entender la integración. En su enunciado, la dicotomía de Giersch parece un ejemplo del conflicto entre escuelas, que tendrían solo en común el hecho de rechazar el dirigismo nacional aunque por diferentes razones. Los primeros, los "libertarios" rechazan cualquier tipo de dirigismo; los segundos, los "dirigistas" optan por un dirigismo supranacional. Para los primeros, la integración regional es un paso hacia una integración a escala mundial. Los dirigistas, por el contrario, abogan por la formación de bloques autosuficientes<sup>61</sup>.

Dejando a un lado calificativos y escuelas, lo cierto es que en la literatura posterior a la firma del Tratado de Roma se puede distinguir un doble uso de este término<sup>62</sup>: La integración como resultado, y la integración como proceso<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> GIERSCH, H. (1958). "*Liberalisme, Dirigisme et Integration Economique de l'Europe*" en RACINE, R. *Demain l'Europe Sans Frontieres*, Centre Europeen de la Culture, Paris.

<sup>62</sup> Un excelente compendio de las diferentes definiciones de integración hasta la fecha de su publicación, puede consultarse en: BALASSA, B. (1961). "*Towards a Theory of Economic Integration*" *Kyklos*, Vol.XIV. pp.1-17.

<sup>63</sup> A esta conclusión llega también MACHLUP (1977): *Op.Cit.*, p.13. Esta distinción coincide, al mismo tiempo y de forma esencial, con la que llevó a cabo Tinbergen acerca de la *integración negativa* y la *integración positiva*. La primera trata de remover viejas políticas e instituciones, limpiando el mercado; la segunda promueve la creación de nuevas políticas e instituciones. Cfr. TINBERGEN, J. (1965) "*International Economic Integration*", Amsterdam, Elsevier. Las palabras, contienen connotaciones que no resultan exactas; la

### ***1.2.1. La Integración como resultado***

Los estudios que se realizan sobre la integración a finales de los cuarenta y comienzos de la década de los cincuenta tienen como telón de fondo la Europa de posguerra y la formación de bloques. La integración aparece como un instrumento esencial que ayude a superar esa situación traumática, al tiempo que aparece como un objetivo difícilmente alcanzable. Calladas las armas, cualquier intento de negociación entre los que antes habían sido enemigos se consideraba como beneficiosa en sí, independientemente de cuál fuera el resultado. Los obstáculos de conseguir la integración provoca que los esfuerzos se dirijan fundamentalmente a los modos de conseguirla.

La realidad de los conflictos pasados, que resultaban tan actuales, al tiempo que se mantenía una situación subyacente de tensión, parecía avalar la existencia de una organización internacional que eliminara los conflictos

---

primera -definida como negativa- puede suponer liberalización; la segunda -definida como positiva- puede suponer coerción.

y fuera integrando los intereses contrapuestos. La refundación de la Sociedad de Naciones en las Naciones Unidas y la creación de la Comunidad Europea, responden en buena medida a estos hechos.

El reflejo especulativo de este ambiente es la Teoría del Neofuncionalismo. Esta Teoría recoge, de forma matizada, la tradición de lo que denominábamos realismo acerca de la cooperación internacional: En un mundo de permanente conflicto<sup>64</sup>, la interdependencia provocará la creación de agencias supranacionales, que actuarán como promotores de la integración. No puede hablarse de integración, y de integración económica "si los países no centralizan a nivel supranacional numerosos instrumentos de política económica"<sup>65</sup>. A conclusiones similares se llega a través de la aplicación de la Teoría de la Dependencia a la integración: Las agencias internacionales se contemplan como el modo de evitar, "el crecimiento de un ambiente monopolístico y oligopolístico. Si una política de *laissez-faire* es desarrollada, la creación de una unión federal tenderá a reforzar y perpetuar la estructura económica de sus miembros. Los países altamente industrializados llegarán a ser el centro de las grandes y monopolísticas industrias. Los países pequeños encontrarán sus oportunidades en las pequeñas empresas y en la agricultura. Los países retrasados seguirán tan retrasados como antes"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> La exposición en esas fechas del interés nacional es llevada a cabo por Morgenthau. Cfr. MORGENTHAU, H. (1946): "Scientific Man versus Power Politics". Chicago. University of Chicago Press.

<sup>65</sup> TINBERGEN, J. (1965) "International Economic Integration", Amsterdam, Elsevier, p.67.

<sup>66</sup> ROTHCHILD, K. (1944). "The Small Nations and World Trade" en Economic Journal, vol.54 (April), p.30-31.

El neofuncionalismo, que es la teoría fundamental en esta línea de pensamiento, se centra en resolver cómo alcanzar la integración<sup>67</sup>. El objetivo es conseguir mayores niveles de integración, independientemente del fin perseguido: *"abandonar los fines nos permite derivar los resultados probables sin cargar con una teleología"*<sup>68</sup>.

El primer cometido será fijar las condiciones para que pueda tener lugar la integración<sup>69</sup>. Haas y Deutsch distinguen entre condiciones estructurales –factores intrínsecos al sistema– y condiciones de percepción –acerca de cómo son entendidas esas condiciones estructurales–. Dentro de las primeras Haas destaca la compatibilidad de valores, la responsabilidad mutua, y el liderazgo de un centro suficientemente fuerte –en la línea sugerida por la Teoría de la Estabilidad Hegemónica–. Por el contrario Deutsch acentúa la similitud en cuanto al tamaño y poder. Las condiciones de percepción se refieren a la equidad en la distribución de beneficios, la dependencia del exterior y la presentación de los costes de transacción como reducidos.

Establecidas las condiciones, la teoría neofuncionalista se plantea cómo comienza el proceso. Para Haas se trata de un proceso *automático*: En un área donde se cumplan la mayor parte de las condiciones descritas,

---

<sup>67</sup> HAAS, E.B. (1958): "The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957", Stanford, Calif., Stanford University Press.

<sup>68</sup> HAAS, E.B. (1961): *"International Integration: The European and the universal process"* en *International Organization*: 15. pp. 391.

<sup>69</sup> DEUTSCH, K. et al (1957): *"Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience"*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

se producirá un proceso de integración de forma natural: Espontáneamente se percibirá la necesidad de crear una organización supranacional que coordine los intereses de todos. Al mismo tiempo, la integración en un área provocará que se produzca un efecto en cascada —el *spillover* neofuncionalista— hacia otras zonas donde comienzan a cumplirse esas condiciones. Este efecto en cascada no sólo es de ámbito geográfico sino también funcional: la asunción por parte de la organización de competencias delegadas por los Estados crea las condiciones para que esa cesión sea cada vez mayor. El resultado final es la formación de áreas cada vez mayores, y en las que la organización internacional tiene un número mas elevado de competencias<sup>70</sup>.

Lindber y Scheingold<sup>71</sup>, critican este carácter *natural* del proceso al que tachan de mercantilista, y acentúan, por el contrario el papel de los líderes como agentes indispensables de la integración. Por medio de una serie de episodios, estos autores destacan el papel esencial de los jefes de gobierno de las naciones conduciendo una situación proclive a la integración. Añaden que, en la Comunidad Europea se puede apreciar ese efecto *spillover* en lo que se refiere a la agricultura, pero no puede argumentarse de la misma forma al analizar el sector de transportes. Para explicar esta

---

<sup>70</sup> El caso mas extremo vendría determinado por la planificación, desde la organización supranacional, de la vida económica de los Estados. Esta es la tendencia, según BOGOMOLOV, de los Estados europeos. Cfr. BOGOMOLOV, O.T. (1976): *Integration by Market Forces and Through Planning* en MACHLUP (eds.): "Economic Integration, Worldwide, regional, sectoral". Proceedings of the fourth Congress of the International Economic Association held in Budapest, Hungary. p.305 y ss.

<sup>71</sup> LINDBERG, L. y SCHEINGOLD, S.A. (1971): "Regional Integration: Theory and Research". Cambridge Mass. Harvard University Press.

aparente contradicción, sería necesario incluir el papel de los grupos de interés, que será objeto de los posteriores capítulos.

Sin embargo, la crítica mas importante a la teoría neofuncionalista se localiza fuera de esta corriente, y se refiere, al carácter pretendidamente neutro de sus soluciones: La visión que propone la teoría neofuncionalista se presenta como una teoría aséptica, de carácter exclusivamente técnico, marginando los juicios de valor. Sin embargo, en la elección de los medios, se está definiendo ya cuál va a ser el resultado final. El *mecanicismo neofuncionalista*, y su conocido efecto en cascada, no son exclusivamente un conjunto de herramientas para lograr la integración, sino que suponen la creación de instituciones supranacionales para que coordinen esos efectos, y cuya eficiencia en esa misión se da por supuesto. Los neofuncionalistas presentan un auténtico modelo de integración, cuyo resultado final es una institución suficientemente fuerte como para localizarse por encima de los Estados nacionales que integra, y cuyas competencias han sido adquiridas por un proceso de cesión de soberanía, desde la periferia al centro.

Keohane<sup>72</sup> ha criticado que el proceso resulte beneficioso *per se*, independientemente de los resultados e ilustra esta afirmación con los siguientes argumentos:

- 1) La integración, al intensificar las relaciones entre un conjunto de Estados, puede reducir la de éstos con terceros. Ese habría sido el caso, por ejemplo, de la creación de un área comercial entre los

---

<sup>72</sup> KEOHANE, R. y NYE, JR. (1972): "Transnational Relations and World Politics". Cambridge. Harvard University Press. p.377.

países del Centro y Este de Europa: Las relaciones establecidas entre ellos, limitó las relaciones con el exterior<sup>73</sup>.

2) La integración puede tener efectos distributivos beneficiando al centro frente a la periferia. Los beneficios de la integración son asimétricos, si el punto de partida –como ocurre generalmente– es distinto en cada zona.

3) La integración puede introducir cambios en las sociedades que pueden no ser deseadas al menos por parte de sus habitantes. La integración, entendida como uniformidad, puede enfrentarse con lo propio de cada pueblo<sup>74</sup>.

4) La integración política puede crear un espacio para el conflicto. Aumentar la intensidad de las relaciones supone incrementar las posibilidades de cooperación ..., y de conflicto. El modo de definir los diferentes ámbitos de competencias puede crear incentivos tanto para la cooperación como para el conflicto permanente.

---

<sup>73</sup> En este sentido, Haberler ya indicaba en 1964 que "intentos de integración regional en varios lugares del mundo constituyen un inminente peligro para una integración a mayor escala y para un comercio a escala multilateral" HABERLER, G. (1964) "Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective" en *American Economic Review*, Vol. LIV, March, p.3.

<sup>74</sup> JOHNSON contrasta esta idea incluyendo en su modelo sobre la renta real de una región o de una federación, junto al capital físico, el orgullo de los ciudadanos de tener "su propia industria" como el resto de países grandes: "la producción industrial [de una nación o de una región]... aparece como bien colectivamente consumido que entrega un flujo de satisfacción al electorado independientemente de la satisfacción que se deriva directamente del consumo de ese bien". Cfr. JOHNSON, Harry G. (1965). "Economic Theory of Protectionism. Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions" en *Journal of Political Economy*, vol. 73 June, pp.256-283.

5) Conforme aumenta el número y la heterogeneidad de los colectivos implicados, la eficacia de un sistema de representación democrática es menor. La integración –tal y como se entiende desde en neofuncionalismo– supone, un incremento de las dificultades para que los ciudadanos de los Estados puedan influir en el desarrollo de la vida pública. Al mismo tiempo, a la hora de tener en cuenta los costes, no sólo hay que contar con los que se generan para las áreas que forman parte de la integración, sino también para los que quedan fuera. Cualquier integración supone excluir algo o a alguien, cuyos costes no deben marginarse, máxime si cabe al considerar que tampoco reciben ningún beneficio.

A modo de resumen podemos indicar que el ambiente de posguerra es propicio para el surgimiento de nuevas propuestas en la línea de lo que denominábamos realismo. La teoría del neofuncionalismo recoge esa línea de pensamiento proporcionando un conjunto de medidas para lograr la integración y un camino para alcanzarlo. El énfasis se coloca en los medios aunque en la realidad esos medios están determinando unos resultados concretos.



### 1.2.2. La Integración como proceso

La integración como proceso hace referencia a un conjunto de formulaciones de la integración que tienen en común la idea de integración como medio para alcanzar fines, fines que resultan el punto de partida tanto en el diseño del modelo de integración como en los resultados finales<sup>55</sup>.

Las ideas que sustentan la integración como proceso resultan ser propias de algunos planteamientos ilustrados de los siglos XVIII y XIX, especialmente de lo que se denominaba en el epígrafe anterior, liberalismo, y cuyo epicentro se sitúa en el mundo anglosajón: la defensa de las libertades civiles es el centro de la integración en los Estados Unidos<sup>56</sup>; la eliminación de barreras al comercio y obstáculos a la libertad de movi-

---

<sup>55</sup> La integración como proceso supone la dificultad de formular el grado de integración. Machlup señala las complicaciones -la imposibilidad- de valorar la integración económica. Una imposibilidad que no deriva tanto de la falta de instrumentos adecuados sino del propio concepto que utilizamos de integración: "*La razón fundamental de mi escepticismo [sobre la posibilidad de cálculo de la integración] descansa en el hecho de que la integración es esencialmente un resultado relativo [el subrayado es suyo], una medida de lo ya realizado sobre lo potencialmente realizable de las efectivas oportunidades de la división del trabajo. Nosotros hemos aprendido como medir la producción actual, la emigración actual, el movimiento de capitales actual, pero no hemos aprendido como medir el proceso*". MACHLUP, F. (1977): *Op.Cit.*, p.27.

<sup>56</sup> Cfr. HAMILTON, A. [1778]: "*The Federalist*". New York. M.Leon, edic. de 1863

miento de los ciudadanos es el núcleo de las uniones aduaneras europeas<sup>77</sup> -a diferencia de los movimientos nacionalistas de unificación<sup>78</sup>-. Son los objetivos, el dato a tener en cuenta en todo el proceso, y el que determina los medios elegidos para lograr la integración.

La integración económica ocupa un lugar especialmente relevante en estas formulaciones. La eliminación de trabas al movimiento de personas, mercancías y capitales se propone como la base para lograr un conjunto de libertades que de otra manera tienen una eficacia práctica muy limitada.

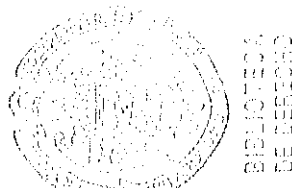
Jacob Viner<sup>79</sup> lleva a cabo la célebre distinción entre *trade creation* y *trade diversion* que resulta básica en el análisis coste beneficios de una integración: sólo si el efecto neto en términos de bienestar ha aumentado, debido a que el incremento del comercio es superior al que se pierde, una integración debería ponerse en marcha. Posteriormente, Meade<sup>80</sup> vendría a corroborar este argumento, analizando los efectos de una unión aduanera

<sup>77</sup> Cfr. RAU, K.H. : "Malthus und say über die Ursachen der jetzigen Handelsstockung". Hamburg: Perthes & Besser. pp.289-299. cit en Machlup (1971). Op.cit. p. 141.

<sup>78</sup> Bismark negó la entrada de Austria en el *Zollverein* -que hubiera podido suponer la pérdida de la hegemonía prusiana-, bajo pretexto de la existencia de diferencias en los hábitos de consumo de los austriacos, y en la dificultad de una justa distribución de los beneficios ocasionados por el arancel común. Cavour denunció en 1897 un acuerdo entre Austria y Módena que creaba un arancel común, ya que violaba el acuerdo de nación mas favorecida entre Austria y Cerdeña. Cfr. MACHLUP (1977): Op.Cit., p.163.

<sup>79</sup> VINER, J. (1950): "The Customs Union Issue". New York. Carnegie Endowment for International Peace, pp.43-55.

<sup>80</sup> MEADE, J.E. (1955): "The Theory of Customs Union". Amsterdam. North Holland. Trad. al castellano: MEADE, J.E (1969): "Teoría de las uniones aduaneras". Edit. Moneda y Crédito. Madrid.



sobre el consumo. Lipsey y Lancaster<sup>51</sup> estudian el problema a la luz de la teoría del *second best*. Asumiendo que las condiciones para un Óptimo de Pareto se cumplen, una integración conduciría a una eficiente distribución de recursos siempre que los supuestos anteriores o posteriores a la integración sean subóptimos, debido a la existencia de aranceles en ambos casos. Desde cualquiera de los tres enfoques se infiere como conclusión que no se pueden realizar juicios en abstracto acerca de si la integración aumenta o reduce el bienestar.

Como consecuencia de esta deducción, surgen diferentes aportaciones que tratan de proponer criterios con el fin de medir los efectos sobre el bienestar de una unión económica: Viner<sup>52</sup> propone el grado de competitividad entre las estructuras productivas de los países miembros de la Unión. Lipsey<sup>53</sup> sugiere tomar en consideración el nivel de consumo doméstico sobre el total de productos confeccionados en ese país; Balassa<sup>54</sup> acentúa los costes de transporte, el peso de los aranceles anteriores a la unión, y el nivel del nuevo arancel común... La lógica conclusión de estas propuestas —como ponen de manifiesto Cooper y Mussell<sup>55</sup>, al igual que Johnson<sup>56</sup>, es que la participación en una in-

---

<sup>51</sup> LIPSEY, R.G. y LANCASTER, K.J. (1956): "The General Theory of Second Best" en *Review of Economic Studies*: 24, 41-63.

<sup>52</sup> VINER, J. (1950): *Op.Cit.*, p.67.

<sup>53</sup> LIPSEY, R.G. (1960): *The Theory of Customs Unions: a general survey* en *Journal of Economic Literature*: 70, 496-513.

<sup>54</sup> BALASSA, B. (1961): "The Theory of Economic Integration". Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.

<sup>55</sup> COOPER, C.A. y MASSELL, B.F. (1965): *A new look at customs unions theory* en *Economic Journal*: 75, 742-747.

tegración económica es un objetivo inferior a la eliminación unilateral de aranceles y obstáculos, ya que ésta conduce a una mayor participación en el comercio –*trade creation*–, sin distorsionarlo –*trade diversion*–. La insistencia, al menos en la segunda mitad del siglo XX, para llevar a cabo una unión económica deben explicarse por otros criterios, además de los puramente económicos.

Esta última conclusión resulta esencial para nuestro trabajo. La elección de la integración, en lugar del desarme arancelario unilateral o multilateral –como se sugiere en el GATT– responde a la existencia de otros beneficios que no han sido considerados en la dimensión macroeconómica sobre la que se mueven esos modelos. En resumen, aunque la Teoría Económica no puede justificar la superioridad, en términos de bienestar para la colectividad, de una integración económica sobre un desarme arancelario, existen otras razones que sí pueden llegar a explicar, de forma racional por qué los representantes de un Estado pueden preferir la primera solución a la última.

Sobre esta conclusión, se propone un análisis del problema con elementos complementarios. Así, se estudian costes en un escenario en el que algunos países pueden beneficiarse de la integración mientras otros salen perjudicados. Vanek<sup>87</sup> previamente, y Kemp y Wan después, proponen un modelo de tres países y dos bienes 3x2, en el que a través

---

<sup>86</sup> JOHNSON, H.G. (1965): *An economic theory of protectionism, tariff, bargaining, and the formation of customs union* en *Journal of Political Economy*:73. 256-283.

<sup>87</sup> VANEK, J. (1965): *"General Equilibrium of International Discrimination. The Case of Customs Unions"*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

de mecanismos de compensación se optimizaba la integración. Como señala Balassa<sup>88</sup>, estas proposiciones resultan mas teóricas que reales, ya que existen escasos incentivos para que los miembros de una unión económica compensen a terceros Estados por las pérdidas ocasionadas por la unión. Lloyd<sup>89</sup>, con un modelo de 3x3, y Collier<sup>90</sup>, con un modelo *m x n*, amplían el supuesto a términos mas generales.

Otros elementos complementarios que se añaden para explicar los beneficios de la integración se refieren a las economías de escala<sup>91</sup>, la mejora de la tecnología<sup>92</sup> y la coordinación de políticas. Sin embargo, de nuevo otro economista, Krauss<sup>93</sup>, argumenta que los beneficios derivados de las economías de escala pueden alcanzarse igualmente de una liberalización unilateral del comercio. De hecho, argumenta, los beneficios obtenidos

---

<sup>88</sup> BALASSA, B. (1987): *Economic Integration* en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: "The New Palgrave. A Dictionary of Economics" vol. II. pp.44-47. London. Mac Millan Press.

<sup>89</sup> LLOYD, P.J. (1982): *The theory of customs unions* en *Journal of International Economics*:12, 41-46.

<sup>90</sup> COLLIER, P. (1979): *The welfare effects of a customs union: an anatomy* en *Economic Journal*:83, 84-87.

<sup>91</sup> Corden señala que además de los efectos *trade creation* o *trade diversion*, hay que tener en cuenta el efecto de *reducción de costes* y el de *supresión de comercio*. Cfr. CORDEN, W.M. (1972): *Economics of scale and customs union theory* en *Journal of Political Economy*:80, pp.465-475.

<sup>92</sup> Cfr. SCITOVSKI, T. (1958): *Economic Theory and Western European Integration*. London. Allen & Unwin.

<sup>93</sup> KRAUSS, M.B. (1972): *Recent developments in customs union theory: an interpretative survey* en *Journal of Economic Literature*:10. pp.413-436.

por esos dos efectos se deben mas al incremento de la competencia que a la integración<sup>94</sup>.

Como conclusión podemos señalar que, en este enfoque, los argumentos sobre libre comercio se mezclan con los argumentos sobre la integración<sup>95</sup>. La integración es, ante todo, la eliminación de las discriminaciones en el intercambio de bienes y servicios, un aprovechamiento de la división del trabajo<sup>96</sup> y un ámbito institucional que permita la movilidad

---

<sup>94</sup> Pearce es mas sutil en su critica al argumento de la necesidad de integración tomando como base economías de escala. Si fuera real que cuanto mayor fuese el producto total de cualquier industria, menor seria el coste de producción, deberíamos esperar que los países pequeños tuvieran unos niveles menores de vida que los países grandes, lo que no parece ocurrir en la realidad. Al mismo tiempo, la presencia de economías de escala en el mercado llevada hasta sus últimas consecuencias implicaría un productor para cada producto, hecho que tampoco parece ser general. PEARCE, I.F. (1970): "International Trade". Book.1. pp.210-224. London. Mac Millan.

<sup>95</sup> Cfr. HABERLER (1943): "*The Political Economy of Regional or Continental Blocs*" en Postwar Economic Problems, New York. Mac Graw Hill. p.130.

<sup>96</sup> La integración económica hace referencia básicamente a la división del trabajo. Una completa integración supone la actual utilización de todas las potenciales oportunidades que son posibles a través de la división del trabajo. Por tanto el intercambio de bienes puede no constituir un alto grado de integración, ya que puede deberse, por ejemplo, a una sobreoferta causada por un subsidio a la exportación; En algunos casos, un pequeño nivel de intercambio entre dos economías puede suponer un alto nivel de integración. Así, Cooper señala: "*Esta idea supone que dos países con mutuo comercio pueden experimentar un bajo grado de interdependencia si el valor de ese comercio no es sensible a modificaciones en la renta o en los precios de cualquiera de las naciones. Por el contrario, dos países pueden ser altamente interdependientes si sus transacciones son sensibles de forma importante a diferencias en las variables económicas, incluso si su nivel inicial de comercio era bajo*". Cfr. COOPER, R. (1986): "Economic Policy in a Interdependent World: Essays in World Economics". Cambridge. Massachusetts. MIT Press.

de los factores de producción<sup>97</sup>: la existencia de un único mercado. La integración se presenta como un *second best*, cuando se hace imposible el desarme unilateral o una eliminación de restricciones a nivel global. Su justificación reside en que los beneficios en términos de bienestar general sean superiores a los costes. Cuando de hecho, éste no sea el supuesto, se pondrá de manifiesto, no la existencia de conductas inconsistentes, sino mas bien la presencia de otros beneficios que trascienden el bienestar general<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> El elemento básico en la integración es la referencia a la discriminación o no discriminación en el tratamiento de bienes y factores. Esto supone que todos los medios de producción recibirán el mismo precio, como consecuencia de su idéntica productividad marginal. Cfr. MACHLUP, F. (1977): *Op.Cit.* p.19.

<sup>98</sup> Krauss señala como, efectivamente, las conclusiones alcanzadas desde la teoría del comercio internacional contrastan con las propuestas que los políticos realizan sobre la integración. Como tendremos ocasión de analizar posteriormente, no se trata de comportamientos "no-rationales" sino que resultan perfectamente explicables desde una teoría económica del comportamiento político. Cfr. KRAUSS, M.B. (1972): *Recent developments in Customs Union Theory: An Interpretative Survey* en *Journal of Economic Literature*.

### 1.3. PRIMERAS CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se ha intentado dibujar dos modos de entender la cooperación internacional, el modo de actuar los agentes internacionales, y como resultado, dos modos de comprender la integración. Si la primera impresión podría ser una extensión del eterno dilema liberalismo/dirigismo, conforme profundizamos en el problema se observan posiciones mas matizadas y complejas.

La primera acepción del término, que destaca la integración como un proceso en el que lo relevante no es el proceso en sí, sino el resultado, es decir, un incremento del bienestar como consecuencia de la división del trabajo a nivel intraregional; esta acepción está cercana a las posturas clásicas sobre el libre comercio y a la teoría de los costes de transacción. La segunda acepción, por el contrario, parte de la anarquía internacional y de la necesidad de una agencia que institucionalice esa cooperación; de esta



forma la agencia se convierte en un fin. La teoría neofuncionalista es el principal exponente de esta corriente proponiendo las condiciones y el modo de llevarse a cabo la integración.

Las cuestiones que plantean esta distinción resultan claras. ¿Qué vía resulta preferible? La solución a esta pregunta requeriría partir de unos criterios que definan lo que resulta mejor o peor. Implícitamente, se ha estado utilizando el criterio del bienestar de la comunidad, y como hemos tenido ocasión de analizar, las respuestas no han sido definitivas. Con el fin de continuar el hilo de este trabajo, podría resultar interesante solucionar una cuestión previa ¿Cuál de las dos vías va a ser elegida?, o de forma mas correcta, ¿por qué se elegirá una vía en lugar de la otra?. Con el fin de resolver esa cuestión, debemos volver al argumento que se planteó al comentar la elección entre desarme unilateral y una unión arancelaria: aunque los beneficios en el primer caso pudieran ser superiores al segundo, la presencia de otros beneficios puede provocar que la balanza se incline hacia el otro lado. De la misma forma, para comprender la elección entre una integración positiva -lo que denominábamos la integración como proceso- mediante una institución supranacional, y una integración negativa - a la que denotábamos integración como resultado- mediante la eliminación de obstáculos al movimiento de factores, no se debe tomar exclusivamente en cuenta los intereses y beneficios en términos de bienestar de la colectividad, sino que deben tenerse en cuenta los beneficios y costes que una u otra vía plantean en la toma de decisiones<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Como se comentará *in extenso* en el próximo capítulo, la integración positiva se justifica para proporcionar unos bienes, que de otra forma no se podrían conseguir: los bienes públicos internacionales. La provisión de esos bienes es llevada a cabo por un mecanismo ajeno al mercado, la organización internacio-

Al análisis de esos beneficios, que trascienden el análisis tradicional, y a la lógica de los incentivos que provoca, dedicaremos los próximos capítulos, si bien realizaremos previamente un análisis del problema desde la perspectiva de la teoría de juegos que posiblemente aporte algunas luces al problema.

# INTEGRACIÓN SIN INTERVENCIÓN: UN ENFOQUE DESDE LA TEORÍA DE JUEGOS

2.1. DEFINICIÓN DEL SUPUESTO	71
2.1.1. Juegos no-cooperativos	73
2.1.2. Juegos cooperativos	83
2.2. CONCLUSIONES	86

---

**L**a Teoría económica sobre comercio internacional, que se recogía bajo el título de la *integración como proceso* en el capítulo anterior, presenta la unión económica como un *second best*, al que se tiende cuando están en juego otros factores, además del bienestar de la colectividad. Esos otros factores encontraban su justificación bajo lo que se denominaba *integración como resultado*. El valor en sí que tiene la integración, el aumento de la interdependencia y de manera especial, la necesidad de proveer de manera óptima bienes públicos internacionales exigen soluciones que, si bien no resultan totalmente óptimas, parecen más adecuadas a las circunstancias reales. Dentro de estos bienes públicos internacionales se suelen incluir un crecimiento armonizado de las economías, la estabilidad en el tipo de cambio, un desarrollo uniforme del comercio, etc.

El problema real no reside en los objetivos buscados, sino en los medios utilizados. Como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, la diferencia relevante entre los dos enfoques de la integración discurre sobre los medios para alcanzarla. La integración como proceso, al tratarse de un supuesto de integración negativa, propone obtenerla a través de la eliminación de restricciones y la fijación de un marco institucional lo menos distorsionado posible<sup>100</sup>. La integración como resultado –integración positiva– propone la creación de instituciones que la hagan posible.

El capítulo que ahora comienza responde a una exigencia de metodología científica. Tal y como han quedado expuestos los términos en los párrafos anteriores, se hace necesario, antes de seguir adelante, la resolución de una cuestión previa: ¿Es posible la provisión de esos bienes públicos internacionales<sup>101</sup> –que resulta ser la justificación última de la integración–, sin la existencia de una institución que tenga esa misión? Una pregunta negativa a esa cuestión cerraría las puertas a una integración competitiva. Por el contrario, una respuesta positiva abriría un campo poco explorado, que se refiere a la justificación de la actividad de las organizaciones internacionales y a su actuación.

El problema no resultaría nuevo para la Hacienda Pública si los actores, en lugar de Estados, fueran los individuos, y la institución supranacional fuera sustituida por una entidad administrativa estatal de cualquier nación. El problema de la provisión sub-óptima de bienes

---

<sup>100</sup> A este enfoque de la integración se le denomina también *integración competitiva*, para diferenciarlo del segundo supuesto que se expone inmediatamente, y que denotaremos como *integración cooperativa*.

<sup>101</sup> Otro problema es, precisamente, la propia existencia de esos bienes públicos internacionales. A esa cuestión nos dedicaremos en el próximo capítulo.

públicos, y la necesidad de intervención estatal ya ha tenido interesantes e importantes tratamientos, y parece difícil que se pueda aportar algo aquí<sup>102</sup>. Sin embargo, en el plano internacional no abundan las aportaciones; más bien se ha realizado una traslación de las categorías nacionales a la dimensión supranacional.

Para abordar esta cuestión desde un nuevo enfoque, puede resultar oportuno utilizar la Teoría de Juegos. La Teoría de Juegos no aporta por sí misma una explicación de los fenómenos económicos; se trata, más bien, de una herramienta con la que se puede mejorar la comprensión, y por tanto las predicciones en la conducta de los actores<sup>103</sup>. Las peculiaridades de esta Teoría en cuanto suponen la existencia de unas reglas que determinan los resultados, la participación de varios jugadores, que conocen esas reglas y que conocen al mismo tiempo que su posición es relativa en relación al resto de los jugadores, parece especialmente útil para analizar los supuestos de integración. Por otro lado, esta Teoría presenta la ventaja de una fácil aprehensión y resulta, en principio, neutral con referencia a las teorías que se han ido desarrollando<sup>104</sup>. Una última justificación de esta metodología

---

<sup>102</sup> Un excelente estado de la cuestión se encuentra en: STIGLIZ, J. *et al* (1989): "The Economic Role of the State". Oxford. Basic Blackwell. En el capítulo siguiente nos veremos obligados a hacer algunas referencias con el fin de proponer soluciones para el problema de los *free-rider*.

<sup>103</sup> En este sentido, Kreps realiza un interesante análisis crítico acerca del uso de este instrumental, denunciando sus posibles "abusos". Cfr. KREPS, D.M. (1990): "Game Theory and Economic Modelling". Clarendon Lectures in Economics. Clarendon Press. Oxford. Cap.2, pp.9-28.

<sup>104</sup> Cfr. FRIEDMAN, J.W. (1986): "Game Theory with Applications to Economics". Oxford University Press. Oxford. El nivel de formalización será elemental (aunque riguroso), ya que no creo necesario detenernos en el aparato matemático de los modelos que se exponen. Para una exposición más formalizada, cfr. SHUBIK (1984): "A Game Theoretic Approach to Political Economy". MIT Press. Cambridge.

para nuestro problema concreto reside en que, aunque son posibles soluciones dominantes, son los jugadores los que, con su conducta, determinan los resultados, sin necesidad de ninguna instancia que intervenga en el juego.

## 2.1. DEFINICIÓN DEL SUPUESTO

Desde la obra de von Neumann en 1928<sup>105</sup> -cuyos precedentes pueden situarse en Cournot y Edgeworth- la teoría de juegos ha tenido un acelerado desarrollo, coincidiendo con un período de mayor formalización de la ciencia económica. Los trabajos publicados hasta la fecha<sup>106</sup> presentan ya un detenido análisis sobre los diferentes tipos de juegos que pueden plantearse y sobre el tipo de soluciones que de esos juegos se obtienen. La finalidad de este capítulo no es proponer un nuevo tipo de juego o una soluciones alternativas a las ya propuestas, sino el utilizar con el máximo rendimiento posible esas aportaciones para resolver nuestro problema. La

---

<sup>105</sup> VON NEUMANN, J. (1928): "Zur Theorie der Gesellschaftsspiele". *Math. Annalen* 100: 295-320. La versión inglesa apareció publicada en 1959 por BARGMANN, S., TUCKER, A.W., LUCE, R.D. (eds): "Contributions to the Theory of Games IV" bajo el título "On the Theory of Games of Strategy". Princeton. Princeton University Press.

<sup>106</sup> Cfr. por todos MAS COLELL, A. (1988): "Algunos aspectos de la Teoría de Juegos". *Investigaciones Económicas*, mayo. pp.23 y ss.



discusión, por tanto, discurrirá sobre cuál deben ser las categorías aplicadas a la integración, más que sobre cuáles son las consecuencias de esa aplicación, que ya han sido ampliamente contrastadas.

La integración, tal y como ha sido planteada hasta ahora, hace referencia a la provisión óptima de bienes públicos internacionales, que de otra forma, repitámoslo, quedaría en un nivel sub-óptimo. Se trataría, por tanto, de un juego en el que los jugadores deberían obtener un resultado superior al que conseguirían si actuaran de forma independiente. Esa es, de forma concisa, la justificación de la integración.

El problema que se va a discutir es si realmente ese resultado es alcanzable sin necesidad de una instancia externa, es decir si los jugadores –en nuestro caso, los Estados–, de acuerdo a unas determinadas reglas de juego –el marco institucional–, pueden alcanzar un resultado que es superior al que obtendrían de forma independiente, sin la intervención de una instancia extraña al juego: la institución supranacional.

### 2.1.1. Juegos no-cooperativos

La primera apreciación que debe realizarse se refiere a si la integración es un juego cooperativo o no-cooperativo. Son juegos cooperativos aquellos en los que se pueden realizar acuerdos entre los jugadores, mientras que en los no-cooperativos, esta posibilidad no existe<sup>107</sup>.

En los juegos no-cooperativos la unidad de análisis es, generalmente, el individuo que trata de maximizar su posición, sometido a una restricción. Si alcanza lo que llamamos cooperación.—un resultado superior al que obtendría de forma independiente— se debe a que ese resultado es el mejor para sí mismo. Por el contrario, en los juegos cooperativos, la unidad de análisis es, normalmente, el grupo o la coalición. El problema es, en este supuesto, no de maximización, sino de posibles soluciones dependiendo del tipo de coaliciones que se establezcan.

A priori no es posible rechazar ninguno de los dos tipos para la integración. Si bien parece que los supuestos de integración encajarían mejor en los juegos cooperativos, la posibilidad de definir un supuesto de integración estrictamente competitivo, donde las coaliciones no tendrían lugar, exigen el análisis de los resultados que pueden obtenerse de este tipo de juegos.

---

<sup>107</sup> Cfr. FRIEDMAN, J. (1986): *Op.Cit.*, p.9.

La teoría sobre juegos cooperativos distingue diferentes escenarios<sup>106</sup>. Para el caso de juegos finitos de suma cero, von Neumann estableció<sup>107</sup> y Owen demostró<sup>108</sup> que existía un punto de equilibrio, es decir, una combinación en la que cada jugador maximizaba sus resultados de acuerdo a su estrategia y a la del otro jugador<sup>109</sup>. Se trata de un caso especial de equilibrio de Nash, que si bien es un punto de equilibrio, y por tanto estable, no nos asegura que la solución alcanzada sea una solución cooperativa.

Tal vez el problema que ahora analizamos quedaría más claro a través de un supuesto. Un caso muy célebre de este problema es el *Dilema del Prisionero*<sup>110</sup>. En el dilema del prisionero, bajo ciertas condiciones,

<sup>106</sup> Suponemos que:

$C = \{1, \dots, n\}$  es un conjunto de jugadores.

$S_i$  es el espacio estratégico de cada jugador, subconjunto de un conjunto  $R^n$  (definido como espacio euclideo).

$P_i(s) \in R$  es el resultado para cada jugador  $i$ , definido como un escalar.

$S = (s_1, \dots, s_n) \in S$  es una combinación formada por  $n$  estrategias, una para cada jugador.

<sup>107</sup> VON NEUMANN (1928): *Op.Cit.*, p.70 y ss.

<sup>108</sup> OWEN, G. (1967): "An Elementary Proof of the Minimax Theorem" en *Management Science*: 13: 765

<sup>109</sup> Un punto de equilibrio es una combinación  $s^*$  que pertenece a  $S$ , de forma que

$$P_i(s^*) \geq P_i\left(\frac{s_i}{s_j}\right), \quad \forall s_i \in S_i, \quad \forall i \in N.$$

<sup>110</sup> Sobre desarrollos actuales del dilema del prisionero pueden consultarse: SNIDAL, Duncan (1985): "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes" in *The American Political Science Review*, March, pp 923-935; RAPOPORT, A. (1985): "Prisoners"

los actores llegan a una solución estable sin que esto suponga mejorar su posición.

El dilema del prisionero está basado en la supuesto en el que dos culpables de un crimen esta siendo interrogados separadamente por la policía. Cada prisionero sabe que si ninguno confiesa, la policía sólo tendrá evidencias suficientes para castigarlos con una pena mínima de 30 días. Si los dos confiesan, por el contrario, recibirán la pena de un año en la cárcel. Finalmente, si uno de los dos confiesa éste quedará libre aumentando la pena para su compañero a cinco años.

		Jugador B	
		Cooperación	Ajuste inde- pend.
Jugador A	Cooperación	I (3,3)	II (1,4)
	Ajuste inde- pend.	III (4,1)	IV (2,2)

Tabla 2.1.: Dilema del Prisionero

*Dilemma*" en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: "The New Palgrave. A Dictionary of Economics" London. Mac Millan Press. pp.973-976; y HAMPTON, J. (1987): "Free-Rider Problems in the Production of Collective Goods" in *Economic and Philosophy*, 3, 245-273. Cambridge Univ.Press. New York.

Analizando las conductas racionales de los actores, la conclusión del dilema es que maximizarán su posición confesando. El orden de preferencias para cada jugador sería: Incumplimiento unilateral (DC) > Cooperación mutua (CC) > Incumplimiento Mutuo (DD) > Cooperación sin condiciones (CD), donde  $CC > (DC+CD)/2^{(13)}$ .

Como se recoge en la matriz de juegos de la *Tabla 2.1*, el resultado óptimo para cada uno de los dos jugadores hubiera sido no confesar, pero las reglas del juego conducen a un resultado no cooperativo.

Un supuesto similar es el juego de la "Caza del Ciervo" –*Stag Hunt*<sup>14</sup>. En este caso, la colaboración tiene un valor muy superior al resultado alcanzado de forma independiente. Sin embargo, mientras un conejo en el mortal es mejor que un ciervo a la espera, la cooperación solo está asegurada si todos colaboran. La tentación de ir cada uno por su lado para protegerse del abandono de otros, es equilibrada por la preferencia

---

Así, por ejemplo, para A:

- Si confiesa y no su compañero, él quedará libre.
- Si confiesan los dos tendrán que permanecer un año en la cárcel.
- Si no confiesan ninguno de los dos, serán treinta días, pero si su compañero le denuncia y el permanece callado, pasará cinco años en la cárcel.

<sup>14</sup> Un grupo de cazadores tiene rodeado a un ciervo. Si todos cooperan, atraparán la pieza y comerán bien. Si alguno de los cazadores no colabora y dispara en la espera a un conejo que pasa, el comerá algo y el resto nada. Si todos se dedican a cazar conejos, podrán coger y comer algo. Cfr. OYE, Kenneth A. (1989). "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies" en *World Politics*, vol XXXVIII, n.º 1, Oct. p 1-23.

colectiva del ciervo sobre el conejo<sup>115</sup>. El orden de preferencias para un jugador sería, en este supuesto,  $CC > DC > DD > CD$ .

Un tercer supuesto que ilustra la situación es el "juego de la Gallina" (*Chicken Play*)<sup>116</sup>. Dos conductores salen en sentido contrario desde los dos extremos de una calle. Si no giran, se chocarán a mitad de trayecto. Si ambos creen que el otro jugador será el que gire, cada uno estará tentado en seguir por el centro (mejor vivir como un héroe que como un gallina) y el golpe será inevitable. El miedo a que el otro jugador no gire reduce el interés para seguir en el centro: la tentación de no-cooperar se equilibra con el miedo al golpe mutuo. Así, el orden de preferencias de cada jugador sería:  $DC > CC > CD > DD$ .

---

<sup>115</sup> Kenneth WALTZ tomó prestado este supuesto de ROUSSEAU para ilustrar la imposibilidad de alcanzar la cooperación en un mundo de total anarquía. Rousseau, por el contrario, había utilizado el supuesto para ilustrar la posibilidad de cooperación durante el primer periodo de desarrollo social: sobre mutuos intereses los individuos podrían cooperar para alcanzar intereses claros y perceptibles, aunque, él señala, algún tipo de asociación era necesaria para que esta cooperación se desarrollara. Cfr. WALTZ, K. (1959). "Man, The State and War" Columbia University Press. New York, pp.165-167.

<sup>116</sup> Cfr. OYE, K. (1989): *Op.Cit.*, p.9.

Tabla 2.2: Jerarquía de Preferencias.

Dilema del Prisionero  $DC > CC > DD > CD$ Stag Hunt (J.Ciervo)  $CC > DC > DD > CD$ Chicken Play (Gallina)  $DC > CC > CD > DD$ 

donde

CC = Cooperación mutua;

DD = Incumplimiento mutuo;

CD = Cooperación incondicionada

DC = Incumplimiento unilateral

Los tres juegos ponen de manifiesto la existencia de equilibrios sin que el resultado sea cooperativo, como se recoge en la *Tabla 2.2*. La raíz de este hecho se encuentra en la matriz de pagos que define cada juego. Una alteración de esa matriz nos conduce a resultados que sí pueden ser cooperativos. Veámoslo en el supuesto del dilema del prisionero.

Tabla 2.3: Gradación del dilema del prisionero.

		ESTADO B				
		.0	.25	.5	.75	1.0
ESTADO A	K	L				
	.0	3.0,3.0	2.5,3.3	2.0,3.5	1.5,3.8	1.0,4.0
	.25	3.3,2.5	2.8,2.8	2.3,3.0	1.8,3.3	1.3,3.5
	.5	3.5,2.0	3.0,2.3	2.5,2.5	2.0,2.8	1.5,3.0
	.75	3.8,1.5	3.3,1.8	2.8,2.0	2.3,2.3	1.8,2.5
	1.0	4.0,1.0	3.5,1.3	3.0,1.5	2.5,1.8	2.0,2.0

Nota: Los números sólo indican preferencias ordinales. Así por ejemplo, 3.5 es preferido a 3.25.

La *Tabla 8.3* presenta un supuesto del dilema donde caben soluciones graduales. Las posibles alternativas no son ahora sólo confesar o no confesar sino que son posibles soluciones intermedias. Estas posibilidades quedan representadas por los números que van desde 0 –ninguno confiesa– hasta 1 –ambos confiesan–.

Si se observa la tabla con atención, se descubre que las posibilidades que se presentan en las esquinas coinciden con la matriz de pagos que dibujamos al principio, es decir, con el dilema del prisionero en su versión sencilla. La estructura estratégica no es alterada por la existencia de gradaciones en las políticas, o lo que es lo mismo, el dilema del prisionero sigue siendo dilema del prisionero, sea mayor o más pequeño.

Sin embargo, el juego ha sido alterado en dos aspectos importantes:

- a) En el juego simple de la *Tabla 2.1*, hay sólo un único y eficiente resultado (representado por la estrategia de la esquina izquierda 3,3), que no es elegido. Por el contrario, en este nuevo supuesto hay un conjunto de resultados cooperativos posibles (y Pareto eficientes) representados por el segmento JKL (de trazo más grueso). De esta forma, cabe un cierto grado de negociación para mejorar el resultado dentro del segmento definido, introduciendo nuevas posibilidades a la cooperación.

- b) Las soluciones graduales permiten a los jugadores alcanzar niveles intermedios de cooperación en supuestos donde ellos no tengan aversión al riesgo.

Uno o ambos jugadores pueden no estar capacitados a adoptar conductas completamente cooperativas (estrategia 1) ya que ellos no



pueden aceptar la posibilidad de alcanzar el peor resultado (una matriz de pagos 1) en el caso de que el otro Estado no coopere.

En el supuesto de un Dilema del Prisionero graduado, los Estados están capacitados para alcanzar niveles de cooperación intermedios (cada estado sigue la estrategia .5) donde el resultado, si el otro no coopera, no sería desastroso (por ejemplo, un resultado (1.5)).

Este resultado no es excesivamente significativo en un supuesto sencillo donde cualquier tipo de cooperación es improbable —si lo es en los supuestos de juegos iterativos—. En el caso de el "Chicken play" estas estrategias graduales son especialmente importantes, cambiando la naturaleza del juego incluso en supuestos sencillos.

Resultados diferentes del modelo sencillo del dilema aparecen también, cuando incluimos la posibilidad de iteración —replica y contrarreplica— en el supuesto. Como se infiere de la primera matización, la valoración del resultado es distinta si los jugadores tienen en cuenta la respuesta del otro ante su actividad. La Teoría de los Oligopolios muestra como en estos casos existen mayores incentivos a la cooperación<sup>17</sup> y a

<sup>17</sup> Como ha señalado OYE, una objeción común a este argumento se centra sobre la irracionalidad del Dilema del Prisionero iterativo cuando se conoce el último movimiento. Conocida la última jugada, las ganancias inmediatas de la defección no pueden ser compensadas con la expectativa de la cooperación desde el momento en que los actores conocen que la cooperación es irracional en el último movimiento, y así se puede ir retrotrayendo hasta el primer movimiento, reduciendo de esta forma al modelo sencillo del Dilema del Prisionero. Para los análisis de las relaciones internacionales la importancia de esta objeción es limitada. Aunque cualquier tipo de negociación terminara tarde o temprano, los gobiernos generalmente desconocen cuando ocurrirá esto. En cada una de las rondas del juego, las decisiones de los actores están condicionadas por la

llegar a acuerdos que impidan la contraréplica de la otra parte<sup>118</sup>. Como ha señalado Rapoport, la evidencia empírica sugiere que bajo supuestos de Dilema del Prisionero iterativo, la posibilidad de cooperación aumenta sustancialmente<sup>119</sup>: Lo que hace posible la cooperación es que los jugadores se encuentren otra vez<sup>120</sup>.

Las dos modificaciones del dilema del prisionero tienen un elemento común que merece la pena resaltar. Tanto en la iteratividad como en la gradación, se están enviando mensajes implícitos entre los jugadores, que son los que precisamente están haciendo posible la cooperación. La superación del dilema del prisionero transcurre, por tanto, en un acercamiento a los juegos cooperativos, en los que la frontera con los no-cooperativos se difumina.

En el caso de que pasemos de un juego de suma cero con dos jugadores a un juego de  $n$ -jugadores, el equilibrio de Nash dejará de ser único y pasará a ser múltiple<sup>121</sup>. Si en los juegos con  $n$ -jugadores se

---

posibilidad de futuras interacciones. Cfr. OYE, K. (1989), *Op.Cit.*, p.13.

<sup>118</sup> Sobre la importancia de la iteración, cfr. LUCE, D. y RAIFFA, H. (1957): "*Games and Decisions*", Wiley, New York; KREPS, D., MILGRAM, P. y ROBERTS, J. (1982): "*Rational Cooperation in Finitely-Repeated Prisoner's Dilemma*" en *Journal of Economic Theory*, 27, August. 245-252.

<sup>119</sup> RAPOPORT, A. y CHAMMAH, A. (1965). "*Prisoner's Dilemma*" Ann Arbor, Michigan, p.10.

<sup>120</sup> AXELROD, R. (1984): "*The Evolution of Cooperation*". New York. Basic Books, p.12.

<sup>121</sup> Si  $\Gamma = (N, S, P)$  es un juego no-cooperativo con información completa, donde cada jugador elige su estrategia antes de comenzar el juego y sin conocer la estrategia elegida por los otros jugadores y donde:

(  $\Gamma$  ,  $\pi_i$  )

amplían las posibilidades, como ocurría en los supuestos de iteratividad y gradación, no podemos establecer, sin embargo y de modo general que la solución estable sea superior al resultado independiente. Al tiempo, la aparición de nuevos jugadores abre la puerta a los problemas de *free-rider*: los costes de transacción aumentan y se reducen los beneficios de la cooperación.

De esta forma podemos concluir que en los juegos no-cooperativos con  $n$ -jugadores, un supuesto, por otro lado, muy posible de integración, se cumplen las condiciones para que pueda alcanzarse el resultado cooperativo, entendido como un resultado superior al que alcanzarían de forma independiente, sin que actuara un agente externo. Este resultado cooperativo es posible, ya que existe al menos una solución estable equilibrio de Nash. Sin embargo, no se puede demostrar que entre esas soluciones, la elegida sea la óptima, y por tanto, que en todos los casos haya cooperación sin intervención. La existencia de *free-riders* es una buena limitación de ese resultado.

---

$\Gamma$  tiene al menos un punto de equilibrio.

### 2.1.2. Juegos Cooperativos

En el epígrafe anterior vimos cómo la alteración de los juegos no-cooperativos con dos jugadores nos conducía a los juegos cooperativos. Esto parece ser, por otro lado, el supuesto más acorde con la integración: La posibilidad de establecer acuerdos no es sólo una probabilidad a tener en cuenta sino que resulta ser elemento esencial de la integración.

Dentro de los juegos cooperativos podemos distinguir juegos desde dos a  $n$ -jugadores y juegos con utilidad transferible o no transferible. En el supuesto de la integración volvemos a adoptar un tipo de  $n$ -jugadores. La utilidad transferible hace referencia a que cada coalición<sup>122</sup> puede alcanzar una cantidad de utilidad, de forma que ésta puede ser libremente dividida entre sus miembros de forma mutuamente acordada: Cabe, por tanto, en los casos de utilidad transferible, la redistribución de beneficios entre los miembros de la coalición, lo que resulta una importante complicación del modelo, al tiempo que parece un supuesto más real en el caso de la integración.

Una última delimitación debemos realizar en el caso de la integración. Con el fin de alcanzar un resultado superior a las aportaciones individuales, debemos definir para el supuesto una condición denominada

---

<sup>122</sup> Una coalición es un grupo de jugadores que pueden formar y actuar de acuerdo, es decir, un subconjunto de actores que tienen el derecho a hacer acuerdos entre ellos, y sobre los que existe una presunción de que así lo hacen. Cfr. FRIEDMAN (1986): *Op.Cit.* p.136.

superaditividad, de forma que las reglas del juego aseguren un resultado óptimo<sup>123</sup>. Los juegos con esta última condición se denominan esenciales.

En los juegos no-cooperativos nos referíamos a los puntos de equilibrio, equilibrios de Nash, equilibrios Cournot-Nash, etc. En los juegos cooperativos el concepto central es el de núcleo. Este término procede de Edgeworth y se refiere al conjunto de imputaciones<sup>124</sup>, donde ninguno de los actores tiene interés en bloquear el resultado cooperativo ya que sus beneficios son más altos en esa zona que en su área de actuación. La existencia del núcleo asegura la posibilidad de llegar a resultados cooperativos y, por tanto, a solucionar el problema que llevábamos planteado<sup>125</sup>. Si el núcleo está vacío, no habrá soluciones óptimas.

La existencia de elementos dentro del núcleo no puede ser definida a priori; dependiendo de las reglas del juego –el marco institucional– en el que se desarrolle la integración, existirán o no soluciones óptimas. Nos encontramos pues, ante una situación similar a la de los juegos no-cooperativos con  $n$ -jugadores. La integración sin intervención es posible, pero no necesaria.

<sup>123</sup> La función característica,  $v(K)$ , para un juego  $(N, S, P)$  es superaditiva para las coaliciones  $K, L, M$  que pertenecen a  $N$  si:

$$\forall K, L \subset N, K \cap L = \emptyset \rightarrow v(K \cup L) \geq v(K) + v(L)$$

<sup>124</sup> Una imputación es un vector de resultados que otorga a cada jugador al menos tanto como él podía garantizarse para sí mismo y a todos los jugadores en su conjunto, es decir:

$$x \in R^n \text{ es una imputación en } \Gamma = (N, v) \text{ si } x_i \geq u_i, \forall i \in N$$

Al conjunto de imputaciones se le denomina  $I(N, v)$ .

<sup>125</sup> Dentro del conjunto de imputaciones  $I(N, v)$ , podemos hallar un subconjunto  $C(N, v)$  de imputaciones no dominadas a la que denominaremos núcleo.

Otro medio para medir las soluciones de los juegos cooperativos es a través del valor Shapley.<sup>126</sup> Creado para juegos superaditivos, su función se caracteriza por tener un número finito de jugadores, cumpliendo al mismo tiempo los requisitos de racionalidad individual y global. El resultado obtenido por cada jugador depende de su contribución a la coalición a la que él pertenece, teniendo en cuenta el número de jugadores,  $n$ , y el número de miembros de la coalición. Las características del valor Shapley presentan la ventaja de ser fácilmente contratables. El valor existe y es único para un gran número de juegos, pero, otra vez, debemos definir las reglas del juego para su aplicación.

---

<sup>126</sup> Un valor Shapley

$\Gamma = (N, v)$ , el valor shapley  $\phi(v)$   
está definido por las siguientes condiciones:

- (a)  $\sum_{i \in N} \phi_i(v) = v(N)$
- (b) Si, para algun  $i \in N$ ,  $v(K) = v\left(\frac{K}{\{i\}}\right) + v(\{i\})$ ,  $\forall K \subset N$ ,  $i \in K$ ,
- (c) Si  $(N, v)$  es una permutación simple de  $(N', v')$  con  $i'$  y  $j'$  como jugadores que permutan, entonces

$$\phi_i^*(v) = \phi_{j'}^*(v'), \quad \phi_{j'}^*(v') = \phi_i^*(v), \quad \forall i \in \frac{N}{\{i^*, j^*\}}, \quad \phi_i(v) = \phi_i(v')$$

- (d) Si  $(N, v)$  y  $(N, w)$  son dos juegos que tienen la misma posición para un jugador  $N$ , y  $(N, z)$  queda definida por

$$z(K) = v(K) + w(K), \quad \forall K \subset N, \text{ entonces } \phi(z) = \phi(v) + \phi(w).$$

Cfr. SHAPLEY, L. (1953): "A value for  $n$ -Persons Games" en KUHN, H.W. y TUCKER, A.W. (eds.): "Contributions to the Theory of Games II", Princeton. Princeton University Press.

## 2.2. CONCLUSIONES

Este breve capítulo no ha podido arrojar conclusiones definitivas. La incursión durante unas páginas en la teoría de juegos ha aportado, sin embargo, interesantes luces al problema. Trataremos brevemente de sintetizarlas.

El capítulo que nos proponíamos al comienzo del capítulo se refería a la posibilidad de una provisión óptima de bienes públicos internacionales a través de una integración competitiva, es decir, en la que sólo intervienen los actores, sin una instancia superior a ellos. Al cerrar el capítulo hay que manifestar que se ha podido comprobar que es posible aunque también es cierto que puede quedarse en una mera hipótesis.

Efectivamente, en los juegos no-cooperativos, la posibilidad de un equilibrio de Nash que no resultara óptimo podía quedar superada mediante la alteración del modelo. La gradualidad y la iteratividad abrían la puerta a esos resultados, al tiempo que borran, o al menos oscurecían, la distinción entre juegos cooperativos y no-cooperativos. En el supuesto de

n-jugadores, existían resultados de equilibrio, pero nada aseguraba que fueran óptimos.

Algo semejante ocurría en los juegos cooperativos. La existencia de elementos en el núcleo o el valor de Shapley quedaba pendiente de cuáles fueran las condiciones del juego que hubiéramos fijado. Estos resultados son perfectamente consistentes con la realidad que percibimos. Resulta imposible a priori determinar si la integración es posible, entendiendo como posible la que obtiene un resultado superior a la suma de esfuerzos individuales, sin conocer el marco institucional en el que se desarrolla. De esta forma, la teoría de juegos situaba el énfasis de nuevo en las condiciones del juego, es decir, en el modo de lograr la integración. Una integración competitiva es posible, pero queda condicionada a cuál sea el marco institucional definido.

Un elemento, finalmente, podría distorsionar los resultados, como se puso de manifiesto en los juegos no-cooperativos de n-jugadores: la existencia de conductas de *free-rider*.

En el capítulo próximo nos plantearemos el supuesto complementario: la integración con intervención. Su justificación tomará como punto de partida el problema de los *free-rider* y con su análisis tendremos los elementos suficientes para plantear un modelo de integración global.



## INTEGRACIÓN CON INTERVENCIÓN : DE LOS FREE RIDERS A LOS RENT SEEKING

3.1. LA TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO	97
3.1.1. Fallos del mercado: Los free-rider	97
3.1.2. Teorema de Coase y Fallos del mercado	100
3.1.3. Críticas a la Teoría del Interés Público: rent-seeking	102
3.2. GRUPOS DE INTERÉS Y ACTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES	104
3.2.1. Grupos de Interés: Concepto y Objetivos	104
3.2.2. Efectividad de un grupo de interés	112
3.2.3. Ineficiencia en la actividad de los grupos de interés	118
3.3. OFERTA DE BIENES PÚBLICOS	130
3.3.1 Teoría Económica del Comportamiento Político	130
3.3.2. Teoría Económica de la Burocracia	132
3.3.3. Revelación de preferencias.	136
3.4. DOS NUEVOS COROLARIOS	144
3.4.1. Los Bienes Públicos Internacionales	144
3.4.2. La regulación.	148

---

**A** la hora de comenzar el análisis de la integración cooperativa, puede resultar interesante no perder del horizonte el objeto de la sección teórica del trabajo, que engloba los capítulos uno a cuatro: Se trata de ofrecer una interpretación de los fenómenos de integración económica que dé razón de su forma legal y de las implicaciones que tiene para el futuro. Es decir, se trata de exponer una explicación a el por qué los Estados deciden integrarse, y a porqué deciden integrarse de una manera determinada, que podría sintetizarse como cesión de soberanía desde las instancias nacionales a las supranacionales.

En el primer capítulo se han analizado dos corrientes de pensamiento que proponían diferentes modelos de integración. El capítulo segundo ha dado luces, desde un enfoque diferente, acerca de la viabilidad de esos modelos, y sobre los elementos que pueden determinar la elección de una

vía u otra. En este capítulo nos plantearemos tres preguntas sucesivas: ¿Cuál es la razón que justifica la integración cooperativa? ¿Es eficiente?; Si no lo fuera, ¿Por qué es la vía generalmente elegida en los últimos años?<sup>127</sup>. Para resolver estas cuestiones, tomaremos como base los estudios que se han realizado -con las precisiones que sean necesarias- sobre actuación de las agencias estatales en un contexto nacional.

---

<sup>127</sup> Estas tres preguntas también han sido realizadas con el fin de analizar los fenómenos de regulación. Cfr. NOLL, Robert G. (1989). "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", en SCHMALENSEE y WILLIG, R.: ~~Handbook of Industrial Organization~~, vol.II, p.1254 y ss. Elsevier Science Publishers. North Holland. Amsterdam.

### 3.1. LA TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO

#### 3.1.1. Fallos del mercado: Los free-rider

La creación de agencias nacionales y de las políticas de intervención desarrolladas por éstas ha sido patrocinada por lo que se conoce como la *Teoría del Interés Público*. Desde este enfoque, la regulación de actividades aparece como el mejor medio para eliminar los fallos del mercado. La agencia debe actuar en todos aquellos supuestos donde se constaten ineficiencias del mercado<sup>128</sup>.

Los primeros programas de regulación encuentran su amparo en la existencia de monopolios naturales, para evitar el abuso por parte de algún monopolista y producir al menor coste posible.

---

<sup>128</sup> Una extensa lista de *fallos del mercado* y su tratamiento a través de las políticas de regulación se encuentra en: BREYER, S.G. (1981): "*Regulation and its Reform*". Harvard University Press. Cambridge.

Una segunda manifestación de fallo del mercado es la existencia de información imperfecta. Esta carencia sirve como justificación de la actividad de las agencias en el campo de los bienes de consumo y condiciones de trabajo<sup>129</sup>. El coste de la información puede conducir a decisiones arriesgadas y carentes de los datos necesarios sobre bienes que son de gran valor social como la salud o la seguridad física. La actividad de la agencia puede aumentar el volumen de información reduciendo su coste, al tiempo que elimina incertidumbres y consigue una mejor aproximación entre intereses de oferentes y demandantes. Al mismo tiempo, al establecer unos estándares mínimos, protege a los agentes desinformados de productos carentes de calidad<sup>130</sup>.

La tercera forma de fallo del mercado, a la que hicimos referencia en el capítulo anterior, es la existencia de externalidades y la provisión óptima de bienes públicos. Nos encontramos ante ese supuesto cuando los agentes económicos imponen costes o alcanzan beneficios que repercuten en terceros que no son parte en la transacción. El aumento de la interdependencia, en un contexto internacional, eleva el nivel de externalidades y hace necesario el desarrollo de políticas que internalicen esos efectos. La posibilidad de que algunos *-free riders-* no soporten los costes que generan en la provisión de bienes públicos, haría necesaria la intervención. Este argumento ha sido fundamental en las políticas de regulación del medio ambiente, uso de los recursos naturales o monopolio de las comunicaciones.

---

<sup>129</sup> NOLL, R. (1989): *Op.Cit.* p.1255

<sup>130</sup> MILGROM, P.R. y ROBERTS, D.J. (1986): "Price and advertising signals of product quality" en *Journal of Political Economy*, 94; 796-821.

Otros argumentos con validez económica más discutible pero utilizados con frecuencia desde instancias publicas son los de escasez de rentas, destrucción de la competencia y equidad<sup>131</sup>.

En cada uno de estos supuestos, la Teoría del Interés Público establece que si existe un fallo del mercado la solución más eficiente será la intervención.

---

<sup>131</sup> La "escasez de rentas" se entiende como socialmente indeseable y los supuestos se suelen localizar en la teoría sobre asignación de recursos naturales y la economía urbana. En el caso de la "competencia destructiva" la regulación se sitúa en un sector donde la industria dominante carece de un equilibrio competitivo. En ausencia de esta estabilidad, oferentes y consumidores están sujetos a altos riesgos que se consideran dignos de protección. Por último, las consideraciones de equidad pueden conducir a un gobierno a subsidiar algunos productos (p.ej. medicamentos). Cfr. para todos NOLL, R. (1989): *Op.Cit.*, p.1257.

### 3.1.2. Teorema de Coase y fallos del mercado

*The Problem of Social Cost* publicado por R.Coase<sup>132</sup> en 1960 provocó un replanteamiento de la Teoría anterior a fin de tener en cuenta las sugerentes aportaciones del autor. La versión "perfeccionada" de la Teoría del Interés Público, desarrollada entre otros por Levine<sup>133</sup> pretende asumir lo que considera más relevante de las tesis de Coase. Así, señala que un fallo del mercado crea un peso muerto *dead-weight* donde son mayores los costes que los beneficios de forma que aquellos que sufren la ineficiencia pueden ofrecer más para solucionar el perjuicio que los beneficiados. Si se cumplen las condiciones del Teorema, los perjudicados pueden negociar –utilizando como intermediario al Estado– con los beneficiados y de esta forma solucionar el problema. Sin embargo, a *sensu contrario*, si las condiciones del Teorema no se cumplen, el argumento carece de validez.

La dificultad de alcanzar las condiciones que establecía Coase –costes de transacción cero, perfecta información y eficiente definición de los derechos de propiedad– tuvo como resultado replantearse como podría quedar la situación relajando esas condiciones.

---

<sup>132</sup> COASE, R. (1960) "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.

<sup>133</sup> LEVINE, M.E. (1981): "Revisionism revisited? Airline regulation and the public interest" en *Journal of Law and Contemporary Problems*, 23. pp.461-479.

Si abandonamos el supuesto de costes de transacción nulos, la intervención sólo tiene valor si los costes de la misma son menores que los costes de llegar a un acuerdo, o si la intervención aparece como el único medio del cual puede servirse los afectados para negociar<sup>134</sup> (poder coercitivo del Estado). La existencia de imperfecciones en la información daría peso a la actividad de la agencia que identifica y envía información sobre los fallos del mercado. Frente a la actuación de un intermediario privado, una agencia puede imponer la recogida de información, goza de un mayor acceso al público al tiempo que la información resulta ser un producto intermedio en su labor de dirección general.

La Teoría del Interés Público presentaba la regulación como un instrumento de protección y beneficio de la colectividad. En este sentido, el Teorema de Coase supuso una importante modificación de las primeras propuestas de esta teoría. Si al comienzo, la existencia de un fallo en el mercado hacía necesaria la intervención de una agencia, su nueva justificación transitaba acentuando el papel que desempeñaba la agencia reduciendo costes de transacción.

---

<sup>134</sup> Sobre la regulación como negociación, cfr: SPULBER, D.F. (1989): "Regulations and Markets" MIT Press. Cambridge.



### **3.1.3. Críticas a la Teoría del Interés Público: Los rent seeking.**

Las críticas a esta Teoría comienzan por plantearse la interpretación realizada sobre el Teorema de Coase. Independientemente de la existencia de otras vías para solucionar los fallos del mercado –como puede ser la creación de cooperativas de consumidores en el caso de los monopolios naturales o la utilización de impuestos y subsidios como sugería Pigou–, algunos autores señalan que la aportación de Coase pasa estrictamente por redefinir los derechos de propiedad y crear un mercado para ellos. Desde esta perspectiva, se cuestionan por qué es necesario que las agencias actúen como intermediarios, o, expresado de otra forma, señalan que la validez del Teorema de Coase reside precisamente en actualizar un medio de solucionar ineficiencias sin necesidad de intervención.

Por lo tanto, se concluye, si se cumple el Teorema no es necesaria la intervención: ¿Qué ocurre cuando no se cumplen las condiciones de Coase? La existencia de costes de transacción y de información imperfecta no son sólo factores a tener en cuenta; indican la existencia de una peculiar estructura institucional entre las preferencias de los individuos y los resultados de la agencia. La existencia de costes de transacción y la presencia de información imperfecta son la puerta de entrada de los

grupos<sup>135</sup>, tanto en el mercado de bienes y servicios (grupos de interés) como en el mercado político (coaliciones y partidos políticos)<sup>136</sup>. Los grupos aprovecharán las rentas que se generan por las actividades de regulación, en un mercado, paralelo al de los bienes, dedicado a labores *per se* improductivas. Se habrá producido el paso a las sociedades de búsqueda de rentas<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Los incentivos que provocan la creación de grupos no es una cuestión cerrada. En general se admite que la existencia de grupos responde a la posibilidad de adquirir mayores beneficios --o beneficios exclusivos-- a través de la participación, que actuando de forma independiente. Cfr: ROTHENBERG, L.S. (1989). "Putting the Puzzle Together: Why People Join Public Interest Group?" en *Public Choice*, 60:241--257.

<sup>136</sup> MOE, T. (1980). *The Organization of Interest* Chicago. University of Chicago Press, p.23 y ss.

<sup>137</sup> BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(1980): "Toward a theory of rent-seeking society." College Station. Texas A. y M. Press.

## 3.2. GRUPOS DE INTERÉS Y ACTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES

### 3.2.1. Grupos de Interés: Concepto y Objetivos

El término grupo de interés, grupo de presión o *lobby*, contiene, en numerosas ocasiones, un tinte negativo: grupo de interés se identifica comumente con organizaciones secretas o al menos carentes de transparencia, que desempeñan actividades rayando lo ilícito. Este no es el sentido que va a ser utilizado aquí. Grupo de interés guarda una estrecha semejanza con lo que denominábamos en el capítulo anterior *coalición*, es decir, individuos que para defensa más eficaz de sus intereses, deciden actuar de forma común. Se trata de un concepto, por tanto, más abierto, más amplio, y que puede englobar desde colegios profesionales, hasta sindicatos de agricultores, asociaciones de docentes o grupos ecológicos. Actúan, generalmente, a la luz pública, y su interés determinado en algunos aspectos contrasta con el interés difuso en el resto de materias: Un mismo individuo puede tener un interés concreto en que se aprueben medidas en contra de la importación de productos que pueden resultar competitivos a su empresa,

y un interés difuso en comprar bienes extranjeros de mayor calidad a menor precio.

La aparición de los grupos viene determinada, como indicamos en el epígrafe anterior, por la existencia de mercados imperfectos. La importancia de la intervención de una agencia a fin de "perfeccionar" el mercado radica en que consagra la posición de alguno de los grupos afectados. De esta forma se crean incentivos para que los actores económicos dediquen buena parte de sus recursos, no a mejorar su eficiencia, sino a alcanzar una posición de privilegio avalada por cualquier tipo de reglamentación. Ese proceso de búsqueda de posición, búsqueda de rentas<sup>138</sup>, es la base de la crítica a la actividad de una institución reguladora. Los trabajos realizados en diferentes sectores coinciden en una conclusión común: la creación y ejecución de las agencias de regulación tiene una relación, ampliamente contrastada, con la protección de ciertos intereses económicos bien organizados, generalmente, las mismas empresas que son reguladas<sup>139</sup>.

Este planteamiento de los grupos de interés puede confundirse, en cierto sentido, con la teoría marxista, en el sentido de que parece sugerir que el capital utiliza el Estado de una forma monolítica con el fin de transferir hacia sí las rentas del trabajo. Sin embargo, lo que aquí se expone se basa en un análisis de costes y beneficios por parte de los grupos de

---

<sup>138</sup> El término fue acuñado por TULLOCK (1967): "*The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft*" en *Western Economic Journal*, 5 (june), pp.224-232. aunque la primera vez que se utiliza es en el artículo publicado por Anne Krueger (1954): *Op.Cit.*, p.

<sup>139</sup> PHILLIPS, A. (1975): "*Promoting competition in regulated industries*" Brookings Institution, Washington D.C.; WEISS, L. y KLASS, M. [1981] (eds): "*Case studies in regulation*" Boston, Little Brown.

interés sobre el uso del Estado para incrementar su riqueza. En este sentido, cualquier grupo con objetivos comunes puede ser un grupo de interés y así resulta posible, por ejemplo, que grupos numerosos de agricultores puedan obtener transferencias de riqueza, mientras que grupos reducidos de productores, por ejemplo, de automóviles tengan dificultades en conseguir esas transferencias<sup>140</sup>.

¿Qué tipo de privilegio pueden obtener los grupos de una institución que regula? Stigler determina en un artículo clásico sobre la materia<sup>141</sup> los objetivos que un grupo pretende obtener de una institución reguladora:

- a) *Subsidios directos* : aunque el beneficio es inmediato en la cuenta de resultados, generalmente, como señala el autor, no es un objetivo directamente pretendido sino existe un mecanismo aceptable que limite los beneficiarios.
- b) *Control sobre la entrada de nuevos rivales*<sup>142</sup> : el medio más efectivo es la exclusiva *-franchising-* aunque indirectamente se puede establecer a través de una limitación de

---

<sup>140</sup> Cfr. McCORMICK, R. y TOLLISON, R.D. (1979): *Análisis del Estado* en VV.AA.: *El análisis económico de lo político*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

<sup>141</sup> STIGLER, G. (1971): "The Theory of Economic Regulation" en *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, Spring, p.3-21.

<sup>142</sup> La existencia de *costes de protección* con el fin de evitar la entrada de nuevos aspirantes a rentas provoca una modificación en el esquema tradicional de imposición óptima. Así TOLLISON y LEE (TOLLISON, R. y LEE, D (1988): "Optimal Taxation in a Rent Seeking Environment" en ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(eds.) (1988). *The Political Economy of Rent Seeking* Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam) mantienen que, teniendo en cuenta la existencia de estos costes, resulta más adecuado gravar aquellos bienes cuya demanda es más elástica.

precios, integraciones verticales, o estándares mínimos de calidad<sup>143</sup>.

- c) *Actuación sobre los productos sustitutivos o complementarios* : de los producidos por las empresas que han tomado parte en la negociación. El objetivo sería suprimir los sustitutivos e integrar los complementarios.
- d) *Fijación de precios*. Si el número de empresas es moderadamente elevado, es difícil mantener la discriminación de precios sin la intervención de una agencia. Donde no hay economías de escala, el control de precios es esencial para alcanzar beneficios interesantes.

Al mismo tiempo, los grupos se encuentran con una triple restricción:

- a) Las cuotas de control del sector entre las empresas se modifica. Desde el momento en el que entran componentes políticos, las pequeñas empresas tienen una mayor influencia en el sector de la que tendrían si el sector no estuviera regulado (si dependiera exclusivamente de su producción).
- b) Los procesos administrativos, propios de una agencia, son costosos, tanto en recursos como en tiempo.
- c) El proceso político incluye elementos externos al sector que pueden modificar el resultado final.

---

<sup>143</sup> "Toda empresa u ocupación que tenga suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada. Por tanto, la política de regulación puede entenderse como un freno al desarrollo de nuevas empresas." STIGLER (1971): *Op.Cit.*, p.7.

Si las rentas dejan de generarse, y la legislación en lugar de crear nuevos beneficios<sup>144</sup>, los reparte, puede comenzar la "guerra entre *rent-seekers*"<sup>145</sup>. Findlay y Wellisz<sup>146</sup> proponen un modelo para estudiar el equilibrio en un supuesto competitivo. Se suponen dos grupos, uno de agricultores –interesados en establecer altos aranceles– frente a otro dedicado a las manufacturas –que trata de conseguir la mayor libertad posible debido a su ventaja comparativa–; suponemos también competencia perfecta y que políticos y funcionarios carecen de intereses propios, a fin de no complicar el supuesto. Si  $L_m$  es el gasto de los fabricantes de manufacturas en promover el libre comercio y  $L_f$  el gasto de los agricultores en incentivar los aranceles, el nivel arancelario de ese país será una función  $T = f(L_m, L_f)$ , donde:

$$\frac{\partial f}{\partial L_m} < 0, \quad \frac{\partial f}{\partial L_f} > 0$$

Para fijar el nivel arancelario, podemos utilizar el equilibrio de Nash: Cada grupo toma la presión ejercida por el grupo opuesto como dada y calcula su propia inversión. De esta forma se puede representar gráficamente las curvas de reacción de los agricultores  $FF'$  y la de los productores de manufacturas  $MM'$  (Figura 3.1).

<sup>144</sup> Cfr. McCHESNEY (1988): "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation" en ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(eds.) (1988). "The Political Economy of Rent Seeking" Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam.

<sup>145</sup> Cfr. VEDDER, R. y GALLAWAY, L. (1991). "The War between rent-seekers" en *Public Choice*, 68: 283-289 en el que parece constatar este supuesto dentro de algunos programas de profesores en el departamento de educación americano.

<sup>146</sup> FINDLAY, R. y WELLISZ, S. (1986): "Tariff, Quotas, and Domestic Content Protection: Some Political Economy Considerations" en *Public Choice*:50, pp.221-242.

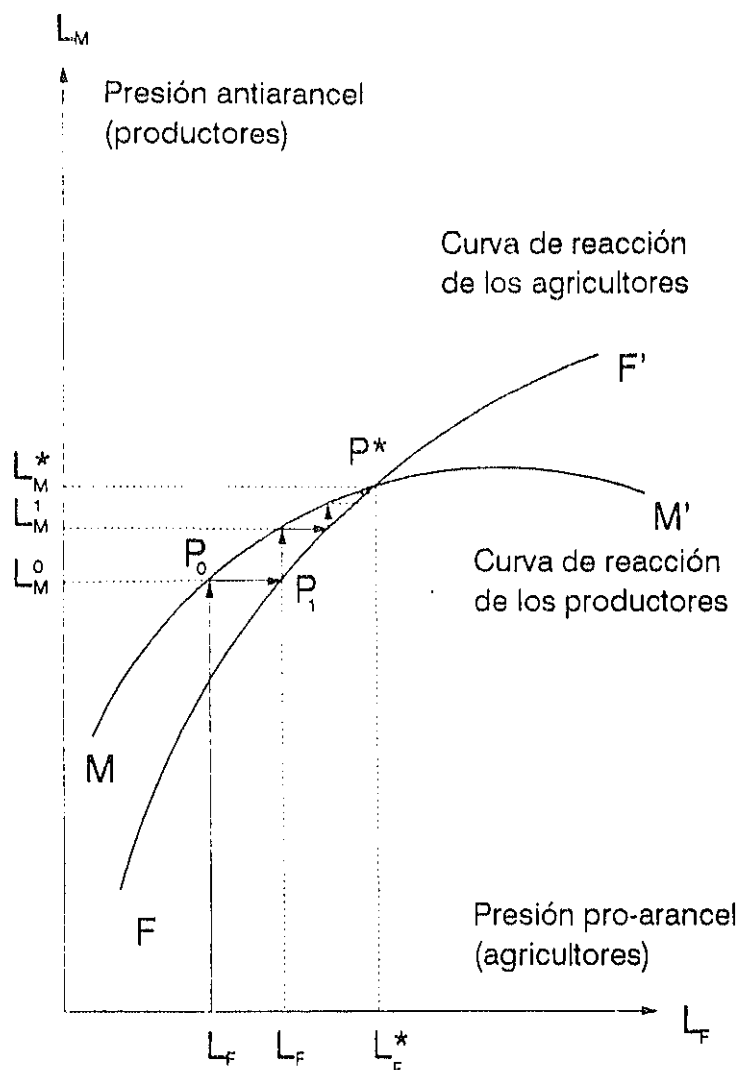


Figura 3.1: Curvas de reacción de los grupos de interés pro-arancel (agricultores) y anti-arancel (industriales).

Fuente: Findlay y Wellisz (1986)



Así, por ejemplo, si los agricultores deciden invertir  $L_0$ , con el fin de aumentar los aranceles, los productores de manufacturas responderán eligiendo el punto  $P_0$  en su curva de reacción, es decir, empleando  $L_{0m}$  recursos. Esta nueva situación provocará una reacción semejante en los agricultores hasta llegar a un punto estable  $P'$ . En ese punto, ninguno de los grupos se ve inducido a cambiar de posición. El equilibrio nos determina también el gasto total en búsqueda de rentas  $(L_r' + L_m')$  y su distribución  $(L_r' / L_m')$ .

Como se representa en la *Figura 3.2*, un equilibrio que tenga lugar por encima y a la izquierda de  $P'$ , indicaría que el nivel arancelario es menor ( $T'$ ), es decir, que los defensores del libre comercio han gastado más recursos ( $L_m'$ ) que los proteccionistas. De acuerdo al mismo principio, un equilibrio por debajo de  $P'$ , por ejemplo  $P''$  supone un nivel arancelario mayor ( $T''$ ) ya que los agricultores han gastado, relativamente, más recursos. Si denominamos  $L$  al único factor de producción que posee ese país, el modelo nos determina qué parte de los recursos totales son dedicados a actividades productivas y qué parte a actividades de *rent-seeking*. Los recursos productivos  $L'$  serían:

$$L' = L - (L_r' + L_m')$$

y las pérdidas de bienestar debido a esas actividades sería:

$$w (L_r' + L_m'), \text{ donde } w \text{ es la remuneración del factor.}$$

La principal debilidad del modelo, en palabras de FREY<sup>147</sup>, se encontraría en que no tiene en cuenta la posibilidad de *free-rider*, o lo que es lo mismo el carácter de bien público de libre comercio.

<sup>147</sup> FREY (1984): "*International Political Economy*". Oxford University Press. pp.35-37.

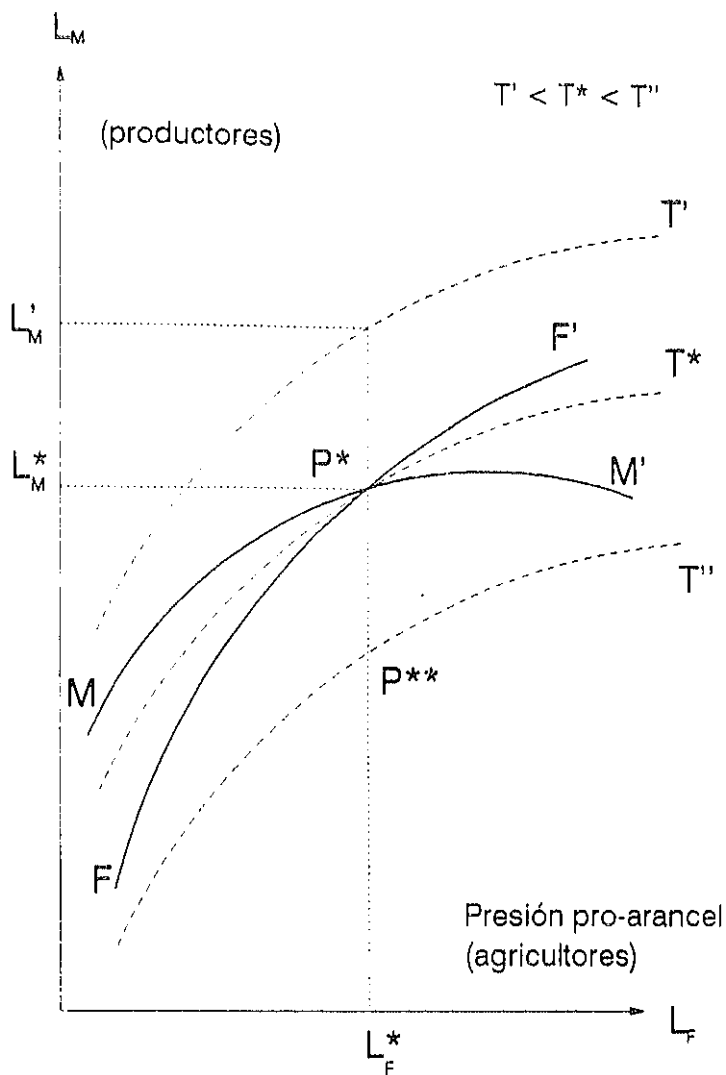


Figura 3.2: Equilibrio de los grupos de interés y niveles arancelarios ( $T$ ).

### 3.2.2. Efectividad de un grupo de interés

Tres son las variables que determinan la efectividad de un grupo de interés: Cohesión del grupo, ámbito institucional y contenido de sus pretensiones.

La *cohesión del grupo* va a quedar determinada por:

- a) Tamaño y desarrollo de su organización, como determinante de su nivel de eficiencia<sup>148</sup>.
- b) Del número de miembros. Un número reducido de miembros asegura la cohesión del grupo y la posibilidad de actuar de forma unánime. Al mismo tiempo, una participación elevada dota de mayor representatividad. La probabilidad de conductas de *free-rider* está en directa relación al número de miembros. El modo de evitar este tipo de comportamientos es ofrecer incentivos privativos para los miembros del grupo: generalmente, información privilegiada, con la posibilidad de poder prever distorsiones en el mercado.
- c) Modo de llegar a acuerdos dentro del grupo: ordinariamente las decisiones se toman por consenso<sup>149</sup>, llegándose a votar

---

<sup>148</sup> Las empresas de mayor facturación y con un mayor nivel de organización se benefician a expensas de las pequeñas a no ser que estas últimas se organicen en algún tipo de asociación efectiva: NOLL (1989): *Op.Cit.*, p.1280.

<sup>149</sup> SIDJANSKI, D. (1989). "Les groupes d'interet de l'Europe du sud et leur insertion dans la CE" en *Revue du Marche Commun*, n.325, marzo, p. 173.

sólo en algunos casos excepcionales. De esta forma se quiere hacer valer el peso relativo de algunos miembros sobre el total.

- d) Factor personal: el prestigio que haya conseguido un grupo en el desarrollo de sus actividades, su experiencia de trabajo, la existencia de un líder, etc., son factores difícilmente cuantificables pero que juegan un papel indudablemente importante.

La segunda variable que debemos examinar es el *ámbito institucional* en el que se desenvuelven los grupos de interés. La efectividad de esas actividades vendrá en este supuesto, definida por:

- a) Nivel de regulación sobre el área o sector en el que realizan sus actividades. La normativa constitucional ofrece un primer marco de actuación, que es desarrollado a través de una normativa de carácter más o menos intervencionista. La actividad de los grupos asume ese marco, buscando su modificación con el fin de adecuarlo a sus intereses.
- b) Acceso de los grupos a las instituciones. Una representación importante del grupo en los órganos de consulta y ejecución de la agencia aseguran cuando menos que sus pretensiones van a ser tenidas en cuenta.
- c) Desarrollo de los grupos con pretensiones opuestas: la eficacia de un grupo es relativa al nivel de desarrollo de grupos con intereses contrapuestos, siempre y cuando exista una cierta competencia entre ellos.

Por último se debe analizar el *contenido de las pretensiones* de cada uno de los grupos. La eficacia en esta esfera va a quedar determinada por:

- a) Diferencia en la regulación de cada sector: La regulación de cada área define un conjunto de incentivos para la actuación de los grupos. Si los incentivos son compatibles, pueden crearse alianzas entre grupos actuando en diferentes sectores, elevando de esta forma el nivel de presión.
- b) Pesos muertos marginales: (*Marginal Dead Weight*). Con este termino se mide el nivel de distorsiones en el uso de recursos que provoca la intervención pública.
- c) Especificad de la propuesta: las propuestas de carácter técnico, como señala Sidjanski<sup>150</sup>, tienen un ámbito más limitado, pero una mayor posibilidad de ser aceptadas, entre otros motivos, porque su aprobación va a depender de órganos técnicos, no políticos, donde los intereses están más coordinados.

Podemos resumir estos elementos mediante una gráfica en la que se expresen los costes y beneficios de las medidas de protección frente a la competencia en un sector<sup>151</sup> (Figura 3.3). Suponemos que 0 representa el nivel de protección actual, el eje de ordenadas indica la cantidad de protección y el eje de abscisas los costes y beneficios que se derivan de esas medidas.

La curva C representa los costes de presionar a los servicios públicos para conseguir esas medidas. Como se indica en la curva, los costes son crecientes: mayores niveles de protección exigen costes adicionales

---

<sup>150</sup> SIDJANSKI, D. (1989): *Op.Cit.* pp.164-175.

<sup>151</sup> FREY (1984): "*International Political Economics*". Cap.XI. Oxford. Basic Blackwell.

superiores. Conforme se alcanza unos niveles altos de protección, existen mayores reticencias a conceder privilegios al grupo que reclama una posición todavía más protegida. La pendiente de la curva, al mismo tiempo, nos refleja el valor de los costes marginales. La pendiente será más suave, y por tanto los costes adicionales menores, si el grupo de interés está mejor organizado, más eficiente es su actuación ante las instancias públicas, y mayor es la conciencia social de que ese interés debe ser protegido.

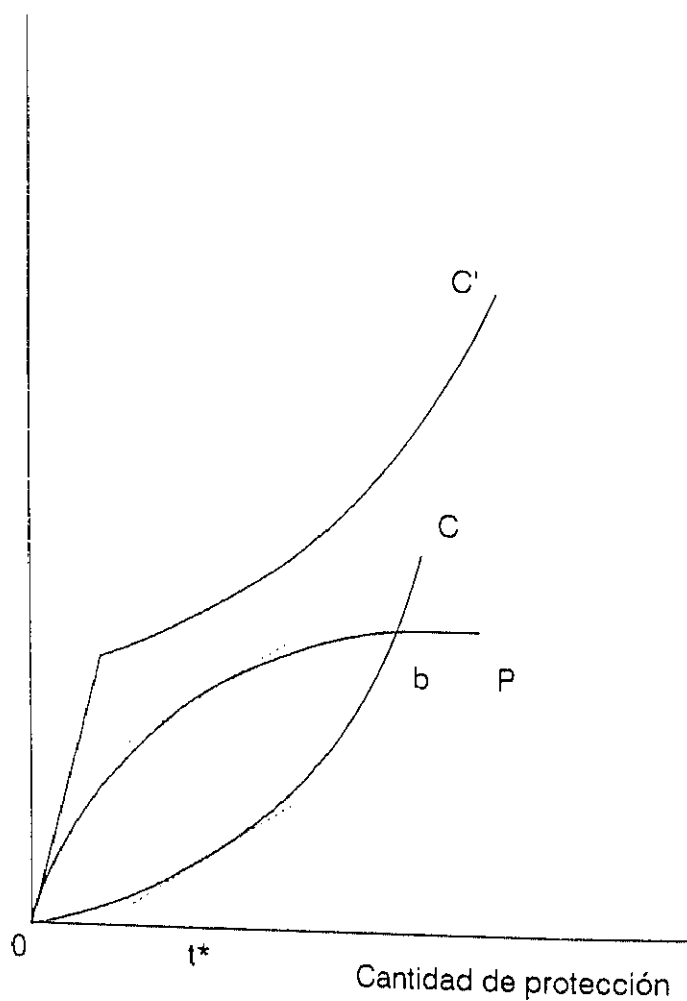


Figura 3.3: Costes y beneficios de un grupo de Interés

La curva P representa los beneficios particulares que alcanza un grupo a través del establecimiento de esas medidas de protección: cuanto mayor es la protección, mayores son los beneficios. La curva de beneficios es también creciente hasta un punto de inflexión, el punto b, donde las medidas ya no aportan nuevos beneficios. A partir de ese punto, los beneficios son constantes y pueden llegar a ser decrecientes. La pendiente en este caso vendrá determinada por el tipo de sector que consideremos y el grado de competencia que allí exista: En algunos sectores, escasas medidas de protección son suficientes para establecer una poderosa barrera de entrada.

El punto óptimo para el grupo de interés quedará indicado por el lugar donde la diferencia entre costes y beneficios sea mayor. Ese punto determinará el nivel de protección óptimo. Finalmente, se puede pensar en un supuesto en el que un grupo de interés no quiera llevar a cabo una presión sobre los servicios públicos. Este supuesto se representaría mediante la curva C'. En ese caso, la curva está siempre por encima de la beneficios, y por tanto no existe una renta positiva



### 3.2.3. Ineficiencia en la actividad de los grupos de interés

Acerca de la actividad de los grupos de interés como buscadores de rentas -*rent seekers*- hay, a partir de 1970, una extensa literatura<sup>152</sup>, aunque las conclusiones alcanzadas no parecen ser definitivas<sup>153</sup>. La contrastación empírica de los diferentes aspectos estudiados se enfrenta con la dificultad de demostrar que los hechos ocurridos han sido provocados por actividades que, generalmente, no se recogen en estadísticas. Al mismo tiempo, no se pretende explicar la regulación como una consecuencia exclusiva de la actividad de los grupos de interés, sino como un factor relevante a la hora de interpretar en toda su amplitud la actividad de las agencias. La búsqueda de rentas es una actividad perfectamente lícita, eficiente, beneficiosa para la sociedad y motor de la actividad económica<sup>154</sup>. La defensa de los propios intereses no parece una actividad ineficiente; se trata, más bien, de una necesidad en un espacio competitivo como

---

<sup>152</sup> Una excelente compilación de la literatura publicada hasta esa fecha se encuentra en ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(eds.) (1988). "The Political Economy of Rent Seeking" Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam.

<sup>153</sup> Cfr. DE PABLOS ESCOBAR, L. (1991). "Teoría de la Elección Pública: Últimas líneas de investigación" en Hacienda Pública Española, pp.43-67.

<sup>154</sup> Así comienza Tollison su monografía sobre este problema. Cfr. ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(eds.) (1988). "The Political Economy of Rent Seeking" Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam. p.51.

es el espacio en el que los grupos actúan. ¿Dónde reside el problema de los *rent-seeking*? la cuestión fundamental tiene su centro en la aplicación de esos recursos. Las actividades de búsqueda de rentas suponen una distribución de rentas de forma diferente a como asigna el mercado, distorsionando los incentivos.

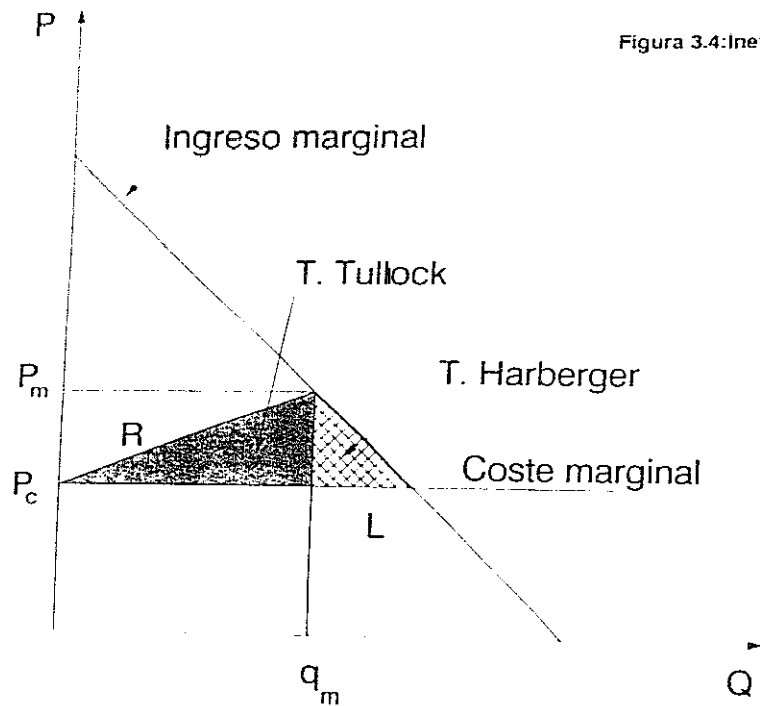
En el análisis tradicional de los monopolios se destacaba –Figura 3.4– cómo al ser el monopolista el único oferente, podía situar el precio  $P_m$  en un valor superior al de mercado en competencia  $P_c$ . Las rentas del monopolista venían determinadas por la diferencia, que se entendía, desde el punto de vista económico, como una transferencia de consumidores a productores (rectángulo R). El triángulo L o *triángulo de Harberger*<sup>155</sup>, representaba la pérdida de bienestar social, es decir, la magnitud de la ineficiencia de un monopolio en una sociedad, al no poderse aprovechar ni por los monopolistas ni por los consumidores<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> HARBERGER, A. (1954): "Monopoly and Resource Allocation." *American Economic Review*:44 (May), pp.77–87.

<sup>156</sup> Algunos autores han señalado, por el contrario, la escasa importancia que tiene la pérdida social manifestada a través del triángulo de Harberger. Cfr. recientemente: SINN, H. (1991): *The Vanishing Harberger Triangle* en *Journal of Public Economics*:45, n.3 (august), pp.271–301.

Figura 3.4: Ineficiencia del monopolio y *rent-seeking*.



El trabajo de Tullock<sup>157</sup> en 1967 y Krueger<sup>158</sup> en 1974 van más allá. Las rentas del monopolista, representadas por el rectángulo *R*, no son sólo una transferencia de consumidores a productores, sino que parcial o totalmente esas rentas son dedicadas a actividades conducentes a mantener el monopolio (disipación). Se trata de acciones de por sí improductivas y que suman una nueva ineficiencia al monopolio.

Buchanan<sup>159</sup> señala tres tipos de ineficiencias en las actividades de *rent seeking*:

- a) Esfuerzos y gastos de los que consiguen/mantienen el monopolio.
- b) Esfuerzos y gastos de las agencias para administrar y "controlar" el monopolio.
- c) Distorsiones en terceros –aquellos que compiten y no lo consiguen– provocada por la actuación del monopolio o de los funcionarios.

Este enfoque no critica al monopolista desde una valoración ética: lo que se entrega a la administración para conseguir o mantener el monopolio (ayudas, votos, donaciones,...) se consideran transferencias. La ineficiencia se encuentra en los gastos que esas actividades ocasionan: costes de

---

<sup>157</sup> TULLOCK (1967): "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft" en *Western Economic Journal*, 5 (june), pp.224-232.

<sup>158</sup> KRUEGER, A.O.(1974): "The Political Economy of Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, 64, p.291-303.

<sup>159</sup> BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(1980): "Toward a theory of rent-seeking society." College Station, Texas A. y M. Press. pp.12-14.

transacción, gastos de los grupos que no alcanzan el monopolio, gastos de la agencia, etc<sup>160</sup>.

Al mismo tiempo, la parte de las rentas que son dedicadas a conseguir el monopolio determinan cuál va a ser el nivel de coste social (*Triángulo de Harberger*). Si todas las rentas son disipadas –*Triángulo de Tullock*–, el interés por el monopolio decae, y las pérdidas de bienestar social provocadas por este también<sup>161</sup>.

¿Qué parte de las rentas del monopolista se dedican a estas actividades?. Para Posner, hay un equilibrio entre los costes totales y las rentas totales: "*Si diez empresas compiten por un monopolio cuyas rentas pueden ser valoradas en un millón de dólares, y cada una de ellas se encuentra en la misma posibilidad de obtenerlo y con la misma neutralidad al riesgo, asumiendo costes constantes, cada empresa gastara 100.000 dólares a fin de intentar conseguirlo. Sólo una lo alcanzará y sus costes serán mucho más pequeños que los beneficios del monopolio, aunque los costes totales de obtener el monopolio –sumando a perdedores y ganado– res– iguala a las rentas totales*"<sup>162</sup>.

Trabajos posteriores indican tres aspectos que pueden matizar esa conclusión: aversión al riesgo, posición de cada uno de los grupos, y

---

<sup>160</sup> Cfr. MUELLER (1989): *Op.Cit.* p.183.

<sup>161</sup> COGLENTON, R.D. (1984) "Evaluating Rent-Seeking Losses" en *Journal of Public Economics*, Nov. 56 (2), p.181-184.

<sup>162</sup> POSNER (1975): "The Social Cost of Monopoly and Regulation" en *Journal of Political Economy*, 83, p.812.

barreras a la entrada. Cuando se dan uno o varios de estos factores los resultados pueden diferir de los obtenidos por Posner<sup>163</sup>.

Teutemann<sup>164</sup> señala que la causa principal de la ineficiencia de estas actividades se encuentra en que los grupos que soportan la carga de la regulación no intervienen. Los consumidores, generalmente los perjudicados por la elevación del precio, tienen escasos incentivos para intervenir en esas actividades (*rent-seeking*). Su interés es mucho más difuso que el de los productores, al tiempo que es mayor como asalariados de las empresas que se benefician que como consumidores afectados<sup>165</sup>.

La consecuencia última de esta perspectiva es que, cuantitativamente, el beneficio conseguido será menor que la carga impuesta<sup>166</sup>. La diferencia debe ser la soportada por la colectividad. En el caso del monopolio, por

---

<sup>163</sup> Cfr. TULLOCK (1980): "Efficient Rent Seeking" en BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G. (1980): "Toward a theory of rent-seeking society" College Station. Texas A. y M. Press; TULLOCK (1987): "Demand Revealing, Transfers and Rent-Seeking" en ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G. (eds.) (1988). "The Political Economy of Rent Seeking" Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam; TOLLISON, R., HIGGINS, R. Y SHUGART II (1985): "Free Entry and Efficient Rent Seeking" en *Public Choice*, 46, p.247-258.

<sup>164</sup> TEUTEMANN, M. (1990): "Completion of the Internal Market: An Application of Public Choice Theory" en *Economic Papers*, Commission of the European Communities. Directorate General for Economic and Financial Affairs, nº83. Août. Internal Paper.

<sup>165</sup> Sobre el principio del "Low Interest" y la dificultad de alcanzar una conducta homogénea en un grupo de grandes dimensiones, cfr. OLSON, M. (1982): "The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities" New Haven. Yale University Press. pp. 23 y ss.

<sup>166</sup> KRUEGER, A. (1990): "Economists' Changing Perceptions of Government" en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126. Heft 3, p.417 y ss.

ejemplo, los beneficios que alcanza el monopolista son menores que los perjuicios que causa al consumidor (sobreprecio).

Noll<sup>167</sup> precisa el supuesto, diferenciando entre tres posibles supuestos:

- a) *Que todos los intereses afectados estén presentes* en el proceso de regulación. Becker<sup>168</sup> exige que todos los grupos estén representados con la misma efectividad, lo cual, como se analiza al estudiar los elementos de su desarrollo y efectividad, no es tarea fácil. Si se alcanza ese supuesto, el resultado será cercano al eficiente, y el perjuicio que causarían las actividades de rent seeking quedaría minimizado.
- b) *Que sólo un interés esté representado*. El supuesto es estudiado por Stigler<sup>169</sup> donde se produce el efecto de "captura" del regulador. El grupo tiende a ser monopolista u oligopolista protegido por los reguladores, al tiempo que estos últimos dependen del grupo para poder llevar a cabo su labor<sup>170</sup>. El resultado no puede ser, en ningún caso eficiente:

---

<sup>167</sup> NOLL (1989): *Op.Cit.*, p.1265.

<sup>168</sup> BECKER, G.S. (1983). "A Theory of competition among pressure groups for political influence" en *Quarterly Journal of Economics*, 98, p.371-400.

<sup>169</sup> STIGLER (1971): *Op.cit.*, p.11.

<sup>170</sup> La primera agencia americana en la que se pudo constatar este resultado fue la antigua ICC (Interstate Commerce Commission) americana. La agencia, creada para eliminar el monopolio de los transportes de cercanía, fué -según se desprende del primer trabajo realizado por BERNSTEIN, M. (1955): "*Regulating Business by Independent Commission*" Princeton University Press.- "capturada" por los sectores regulados. El vago mandato legislativo, su escasa importancia y el desconocimiento de sus

cuando una empresa recibe una "ayuda" del Estado, ésta no puede desvincularse del coste que ha causado a toda la comunidad. Su legitimidad sólo sería posible si la empresa representa a la mayoría de los votantes<sup>171</sup>.

- c) *Que sólo algunos grupos estén representados.* En este caso, se crearía un monopolio de las rentas disponibles<sup>172</sup>, tal y como quedó descrito más arriba, distribuido entre los intereses representados, en función de los costes netos de organización para influir en esa política<sup>173</sup>.

El resultado solo sería eficiente cuando se alcance un acuerdo que maximice las rentas de los intereses representados<sup>174</sup>. Generalmente, la situación quedará como un mercado paralelo al de productores/consumidores –pero en este caso productores/agencia– de generación y división de rentas.

Así, y como señala Williamson<sup>175</sup> la regulación aparece como una alternativa a los procesos de colusión entre empresas con el fin de maximizar beneficios<sup>176</sup>.

---

actividades, concluye el informe, fueron las causas de su ineficiente actuación.

<sup>171</sup> STIGLER (1971): *Op.Cit.*, p.12.

<sup>172</sup> POSNER (1971): *Op.Cit.*, p.22 y ss.

<sup>173</sup> PELTZMAN, S. (1976): "Toward a more general theory of regulation" en *Journal of Law and Economics*, 27: 1-28.

<sup>174</sup> NOLL (1989): *Op.Cit.*, p.1264.

<sup>175</sup> WILLIAMSON, O.E. (1975): "*Markets and Hierarchies*", New York, Free Press. pp. 40 y ss.

<sup>176</sup> Una serie de trabajos posteriores revisan las primeras conclusiones obtenidas acerca de la ICC. Así, Mac AVOY (1965), ZERBE (1980) y PORTER (1983)–MacAVOY,



En este supuesto, tal como indicó Stigler<sup>177</sup>, sólo se permitirá la entrada de nuevos intereses si los beneficios que se pierden en la nueva distribución quedan compensados con las rentas que se generan al entrar un nuevo productor. Así, una de las características definitorias de la existencia de actividades de *rent seeking* es la utilización de mecanismos que impidan la entrada de nuevos competidores.

Se ha destacado cómo los perjuicios que provocan las actividades de *rent seeking* trascienden la pérdida de recursos dedicados a actividades improductivas. Para Weede<sup>178</sup>, tal y como señalamos al principio de este epígrafe, el hecho fundamental es una distorsión en los incentivos: en las sociedades - o sectores- donde el *rent seeking* es una actividad generalizada, la producción puede ser una actividad menos beneficiosa que la búsqueda de rentas. Los incentivos se modifican y la eficiencia en el desarrollo productivo es sustituida por la eficiencia en la consecución de privilegios. Adelantándose a lo que ocurriría cinco años después, Weede destaca dónde se encuentra el problema de los países de economía

---

P.W. (1965): "The Economic Effects of Regulation: The trunkline railroad cartels and the ICC before 1908" MIT Press. Cambridge; ZERBE, R. (1980): "The cost and benefits of early railroad regulation", Bell Journal of Economics, 11: pp.343-350. PORTER, R.H. (1983): "A study of Cartel Stability: the joint executive comitee, 1880-1886" en Bell Journal of Economics, 14. pp.301-314.- concluyen que la agencia, mas que capturada, fue creada para facilitar la operación de un cartel de empresas de transporte. En lugar de eliminar el monopolio a corto plazo, ayudó a que el cartel en viajes a larga distancia fuese mas efectivo.

<sup>177</sup> STIGLER (1971): Op.Cit., p.13.

<sup>178</sup> WEEDE, E. (1984): "Democracy, creeping socialism and ideological socialism in rent-seeking societies" en Public Choice, 44: pp.349-366.

centralizada. El escollo a superar en esas economías no es tanto técnico como de incentivos<sup>179</sup>.

Este aspecto mueve a conducirnos a la intervención como causa principal de las actividades de *rent seeking*. Así Tullock señala: "*Una de las principales actividades de los gobiernos modernos es otorgar privilegios a diferentes grupos con influencia política*"<sup>180</sup> y Buchanan concluye: "*La actividad de búsqueda de rentas está directamente relacionada con el tamaño y profundidad del gobierno en la economía, con la dimensión del sector público*"<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> WEEDE (1984): *Op.Cit.* p.353 y ss.; cfr. DAHRENDORF, R. (1990): "*Reflections on the Revolution in Europe*" Times Books. Random House. New York.

<sup>180</sup> TULLOCK (1980): *Op.Cit.*, p.211.

<sup>181</sup> BUCHANAN (1980): *Op.Cit.*, p.9.

### 3.3. OFERTA DE BIENES PÚBLICOS

Terminábamos el epígrafe anterior señalando la relación existente entre búsqueda de rentas e intervención de las autoridades públicas en un sector. Desde el artículo clásico de Anne Krueger<sup>182</sup>, diferentes autores han puesto de manifiesto la relación existente entre intervención, regulación y rent seeking. Así Tullock<sup>183</sup> y Buchanan<sup>184</sup> señalan que el nivel de rent seeking se encuentra ampliamente vinculado al tamaño del sector público. La competencia entre grupos por los beneficios derivados del monopolio, ocasiona una pérdida adicional de recursos, más allá de las tradicionalmente asociadas al monopolio. En el límite, los costes adicionales provocados por esta competencia se iguala al beneficio de los monopolistas<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> KRUEGER, A.O. (1974): "The Political Economy of Rent-Seeking Society" *American Economic Review*, 64, p.291-303.

<sup>183</sup> TULLOCK, G. (1980): "Efficient Rent Seeking" en BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G. (1980): "Toward a theory of rent-seeking society" College Station, Texas A. y M. Press. pp.49 y ss.

<sup>184</sup> BUCHANAN (1985): "Liberty, Market and the State" Nueva York. University Press. p.43.

<sup>185</sup> KRUEGER (1974) *Op.Cit.*, p.294.

Para comprobar estas afirmaciones se han llevado a cabo estudios empíricos sobre el número de grupos en un sector industrial y el nivel de regulación<sup>186</sup>. La conclusión que parece obtenerse es bastante unánime: los grupos de interés serían responsables, al menos parcialmente, de los obstáculos en el crecimiento que han surgido de forma paralela al incremento del sector estatal en la vida pública<sup>187</sup>. Esta tesis, defendida por primera vez por Olson<sup>188</sup>, nos llevaría, sin embargo bastante más lejos de nuestro propósito, al introducirnos en una teoría del crecimiento que es ajena a este trabajo. Lo que ahora resulta relevante para nuestro estudio es subrayar que detrás de las disposiciones reguladoras de una determinada institución suele encontrarse un interés muy concreto que se considera digno de protección. Esto supone que sólo accidentalmente la asignación se llevará a cabo por criterios de eficiencia y por tanto no puede esperarse un resultado óptimo.

Hasta ahora nos hemos centrado en los demandantes de bienes públicos y en el modo de alcanzar los resultados esperados. Sin embargo, poco se ha expuesto acerca de la provisión de esos bienes: ¿Por qué un político o un burócrata van a aceptar las pretensiones de un grupos de

---

<sup>186</sup> Así, por ejemplo, y de forma reciente, cfr. COUGHLIN, P.J., MUELLER, D. Y MURRELL (1990): *Electoral Politics, Interest Groups and the Size of the Government* en *Economic Inquiry*, 28, 682-705.

<sup>187</sup> McCallum señala que si bien acepta esta tesis, en una situación donde los grupos de interés bloquean el crecimiento, el Estado del bienestar puede actuar como un incentivo para evitar el bloqueo. Cfr. McCALLUM, J. y BLAIS, A. (1987): *Government, special interest groups and economic growth* en *Public Choice*, 54: 3-19.

<sup>188</sup> Cfr. OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge. Harvard University Press.

interés? A presentar las posibles respuestas a esta cuestión dedicaremos los próximos apartados.

### **3.3.1 Teoría Económica del Comportamiento Político**

Al comienzo del capítulo se trató de justificar la necesidad de una teoría que superara el principio del interés público. Esta teoría, en lo referente al comportamiento político, fue iniciada en 1957 por Downs<sup>189</sup> y cuenta con importantes contribuciones sobre las que ahora haremos referencia exclusivamente a las que sean relevantes para nuestro trabajo<sup>190</sup>.

Desde este enfoque, el objetivo principal del político es asegurar – dentro de sus posibilidades– su reelección. Otros objetivos que resultan

---

<sup>189</sup> DOWNS, A. (1957): "An Economic Theory of Democracy". New York. Harper and Row.

<sup>190</sup> Un excelente survey de estas aportaciones puede consultarse en MUELLER, D. (1989): "Public Choice II". Cambridge. Cambridge University Press. En lengua castellana, puede consultarse: CORONA RAMON, J.F. y MENDUÑA SAGRADO, A. (1987): "Una introducción a la teoría de la decisión pública (public choice)". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

relevantes serían las ganancias pecuniarias del cargo, el poder personal, su imagen ante la historia, el desarrollo de sus ideales o su peculiar visión del bien común<sup>191</sup>. Para conseguir esos objetivos, el político debe aprovechar su posición de monopolista de bienes que resultan especialmente apreciados por algunos. Estos potenciales receptores son los grupos de interés. A la hora de fijar estrategias, los partidos políticos no tienen en cuenta el votante individual sino los grupos de votantes relacionados por un interés que les aúna, tal y como definimos a los grupos de interés. De esta forma, el papel desempeñado por los grupos de interés es el de potenciales oferentes de votos, por los que los partidos políticos compiten a fin de convertirse en la coalición ganadora. Esta es la justificación necesaria para poder comprender por qué los políticos están dispuestos a aceptar las pretensiones de los grupos de interés que les sostienen en el poder, y la respuesta parcial a la pregunta planteada. Parcial porque los políticos deciden pero no ejecutan una determinada medida legislativa. Si importante resulta para un grupo la aprobación de una norma que les favorezca, de mayor interés resulta su puesta en práctica por la burocracia.

Una última consecuencia que resulta relevante para nuestro trabajo, hace referencia a la eficacia de la competencia en el mercado político. Brennan y Buchanan mantienen que la competencia política es un ineficaz límite a la actuación del gobierno, ya que los votantes son racionalmente ignorantes, hay posibilidades de colusión entre los representantes – *logrolling* – y el principio de las mayorías cíclicas no asegura la consistencia de los resultados. A estos problemas volveremos al finalizar el epígrafe.

---

<sup>191</sup> BRETON, A. (1974): "The Economic Theory of Representative Government" Chicago. Aldine. p.124.

### 3.3.2. Teoría Económica de la Burocracia

Las primeras aproximaciones al comportamiento de los miembros de un *bureau* –servicio público– pueden encontrarse en Weber. Para este autor el burócrata tiene como objetivo fundamental conseguir mayor "poder"<sup>192</sup>, subrayando de esta forma la distinta posición que ostenta en una relación social, al contar con un mayor nivel de información.

A partir de estas primeras aportaciones, el análisis de la burocracia ha tenido su base en la teoría de la Empresa. Así, la aportación de Frank Knight<sup>193</sup> sobre incertidumbres, beneficios e información es aprovechada para confirmar las ideas de Weber sobre los burócratas<sup>194</sup>. La relación entre accionistas y gerentes donde los últimos no pueden recoger la totalidad de los beneficios que han generado, abre la puerta para el estudio

---

<sup>192</sup> WEBER, M. (1947): "The Theory of Social and Economic Organization". Talcott Parsons, ed. New York. Free Press.

<sup>193</sup> KNIGHT, F. (1965): "Uncertainty and Profit" New York, Harper and Row.

<sup>194</sup> Los beneficios existen porque existe incertidumbre, de forma que los beneficios aumentan en aquellos que poseen la información suficiente como para tomar decisiones correctas en un ambiente incierto: Cfr. MUELLER, D. (1989): "Public Choice II". Cambridge University Press. p.250.

de las ampliaciones de personal<sup>195</sup>, medidas de seguridad<sup>196</sup>, y un conjunto de beneficios no pecuniarios que provocan ineficiencias técnicas – *Ineficiencia-X*–<sup>197</sup>. Todos estos trabajos, junto con los realizados sobre el tamaño de las empresas<sup>198</sup> aportan nuevos argumentos sobre la conducta de las agencias.

El primer estudio sistemático de la actuación de los miembros de un servicio público se debe a Niskanen<sup>199</sup>. Centra el problema en la conducta del director de la agencia –como variable *proxy*– y plantea como elemento a maximizar el presupuesto de esa organización: "*su sueldo, sus prerrogativas del cargo, la reputación ante la opinión pública, el poder, el patrocinio, la edad*" todos elementos dependientes del tamaño de la organización.

Niskanen pone de manifiesto como las restricciones institucionales en las que se desenvuelve el trabajo realizado por los funcionarios conduce a resultados ineficientes. De forma especial, la falta de competencia, las restricciones en la estructura salarial y la perpetuidad en el empleo actúan

---

<sup>195</sup> WILLIAMSON, O.E. (1964): "The Economics of Discretionary Behavior" Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.

<sup>196</sup> AMIHUD, Y. y LEV, B. (1981): "*Risk Reduction as a Managerial Motive for Conglomerate Mergers*" en *Bell Journal of Economics*, Autumn, vol.12, pp.605-617.

<sup>197</sup> LEIBENSTEIN, H. (1966): "*Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*," en *American Economic Review*, June. vol.56. pp.392-415.

<sup>198</sup> BAUMOL, W.J.(1959): "Business Behavior, Value and Growth" New York. Mac Millan; MARRIS, R. (1964): "The Economic Theory of Managerial Capitalism" New York. Free Press.

<sup>199</sup> NISKANEN, W.A. (1971): "Bureaucracy and Representative Government" Chicago. Aldine-Atherton.



como poderosos incentivos que dificultan alcanzar resultados semejantes a los que se obtienen en la empresa privada. La aversión al riesgo presenta también un carácter distinto en el caso de los burócratas: la aversión al riesgo se refleja en la exigencia de cumplimiento meticuloso de todos los trámites —normalmente excesivos— que propone el reglamento. La causa fundamental de esta conducta puede cifrarse en que los funcionarios no responden ante el mercado, ni éste puede castigar su conducta ineficiente. Al mismo tiempo, y lo que resulta más importante, no soporta los costes de esa actividad. Las conclusiones de su trabajo indican un excesivo tamaño de las agencias (provisión super-óptima de bienes).

El modelo de Niskanen es objeto de estudio detenido y nuevas aportaciones<sup>200</sup>. Migue y Belanger<sup>201</sup> ponen en duda la maximización de la producción (consecuencia de la maximización del presupuesto) que propone Niskanen. Para ellos, la agencia ni produce a costes mínimos, ni tiene interés en hacerlo así, ya que no puede obtener rentas monetarias diferenciales en el caso de que existieran. Así, incluyen en el modelo las ineficiencias técnicas o ineficiencias-x, como elementos relevantes en la función de preferencia de los burócratas.

Breton y Wintrobe<sup>202</sup> critican el carácter marginal que en el modelo de Niskanen ocupa la demanda de servicios públicos. No son los votantes

---

<sup>200</sup> El estudio más serio y detenido sobre este problema en lengua castellana pertenece a CASAHUGA VINARDELL, A. (1984): ~~"Teoría de la Hacienda Pública Democrática"~~ "Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

<sup>201</sup> MIGUE, J.L. y BELANGER, G. (1974): "Towards a General Theory of Managerial Discretion" en *Public Choice*, vol.17, pp.27-43.

<sup>202</sup> BRETON, A. y WINTROWE, R. (1975): "The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau" en *Journal of Political Economy*, vol.83, pp.195-207.

ni los políticos elementos pasivos, sino que maximizar su propia función de bienestar exige el control de la actuación de los burócratas.

Miller<sup>203</sup> plantea el problema en un espacio dinámico. En este supuesto, la situación recuerda a la de un monopolio bilateral donde se desarrolla un juego de estrategia entre oferentes y demandantes.

Los trabajos posteriores se centran en la comprobación empírica de la validez de los planteamientos elaborados<sup>204</sup>.

¿Cuál es la relación de los funcionarios con los políticos y los grupos de interés? El funcionario trata de prestar los servicios deseados. Su clientela directa fundamental, ante la que realmente responde, son los representantes, de un modo especial, el ejecutivo. La burocracia responde, en gran medida, al deseo de los representantes de hacer favores especiales a determinados grupos de interés.

Al mismo tiempo, poseen un elemento relevante frente a los legisladores. Conocen la información sobre la tarea que se realiza y los costes de la misma<sup>205</sup>. Pueden influir en la aprobación de un proyecto

---

<sup>203</sup> MILLER, G.J. (1977): "Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square" en *Public Choice*, vol.19, pp.37-51.

<sup>204</sup> Cfr. entre otros, ACHESON, K. y CHANT, J.F.(1973): "Bureaucratic Theory and the Choice of Central Bank Goals" en *Journal of Money, Credit and Banking*, vol.13. Mayo; WAGNER, R.E. (1975): "Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas" en *Journal of Law & Economics*. dic.; HETTICH, H. (1975): "Bureaucrats and Public Goods" en *Public Choice*, Spring; WYCKOFF, P.G.(1990) : "Bureaucracy, Inefficiency and time" en *Public Choice*, 67. pp.169-179.

<sup>205</sup> FILIMON, R., ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1982): *Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending* en *Journal of*

subestimando los costes, sabiendo que una vez comenzado el programa pueden obtener los fondos complementarios para concluirlo, o mediante la presentación de un número reducido de posibilidades.

### ***3.3.3. Revelación de preferencias***

Para terminar este apartado, queda un elemento por analizar. Estudiados ya los actores que están presentes de una u otra forma en el mecanismo de asignación llevado a cabo por las instituciones públicas resta sólo determinar el modo de llevar a cabo esas decisiones, es decir, los procesos de revelación de preferencias. Como tendremos ocasión de analizar posteriormente, se trata de un elemento relevante en las organizaciones internacionales y de hecho así ha sido percibido desde el principio de la Comunidad Europea. En el Acta Única volverá a ser piedra de toque de todo el debate.

La revelación de preferencias en el supuesto de los bienes públicos se ha estudiado tradicionalmente a través del análisis de los mecanismos de votación. Por esa razón comenzaremos la discusión de este apartado

estudiando las ventajas e inconvenientes de cada uno de los mecanismos e intentando inferir algunas conclusiones de su aplicación. Posteriormente, se tratará de otras formas alternativas de revelación de preferencias, que se hacen efectivas desde el momento en el que flexibilizamos el presupuesto de los límites de número y espacio de los votantes.

Wicksell<sup>206</sup> adelanta a su época, un tratamiento de la toma de decisiones que resulta plenamente vigente para la discusión actual. La afectación de cada uno de los impuestos al gasto se corresponde con la propuesta de la unanimidad como el mecanismo más eficiente de toma de decisiones. Wicksell, y posteriormente Buchanan<sup>207</sup> plantean la política como un juego cooperativo, de suma positiva. La comunidad surge como una voluntaria asociación de individuos que se unen a fin de hacer frente a sus necesidades comunes. Desde el momento en el que la asociación es voluntaria (contractualismo) cada miembro tiene derecho a garantizar sus propios intereses frente al resto, a través de su derecho de veto<sup>208</sup>. La idea de Wicksell es la protección frente a la coerción que podría provenir del imperio de las mayorías, al tiempo que asegura que la solución será pareto-eficiente.

La crítica al principio de unanimidad se centraba en tres vías:

---

<sup>206</sup> WICKSELL, K. (1896): "A New Principle of Just Taxation" en *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, cit. por Mueller, *Op.Cit.*, p.504.

<sup>207</sup> BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): "The Calculus of Consent" Ann Arbor. University of Michigan Press.

<sup>208</sup> Para una exposición formalizada del principio de unanimidad, cfr. MUELLER (1989): *Op.Cit.*, pp.43-50.

- a) Imposibilidad de llevar a cabo medidas de redistribución a través del mecanismo de la unanimidad.
- b) Altos costes para conseguir el voto favorable de todos los miembros de la comunidad, especialmente si ésta es de grandes dimensiones.
- c) Creación de incentivos para conductas estratégicas. El problema es similar al analizado en el caso de los *free rider*<sup>209</sup> donde una minoría puede bloquear el resultado final<sup>210</sup>.

Por contraste, los defensores de la regla de la mayoría plantean ésta en un escenario donde los beneficios mutuos no son posibles (juegos de suma cero). Sin embargo, un sistema de mayorías puede conducirnos a un callejón sin salida: Las mayorías cíclicas, ante preferencias con varios picos. La literatura sobre esta materia<sup>211</sup> confirma la inconsistencia de los resultados destacando que la probabilidad de los ciclos se reduce al aumentar la proporción de votantes con las mismas preferencias<sup>212</sup>, es decir, conforme nos acercamos a un supuesto más cercano a la unanimidad.

Otro supuesto que presenta problemas dentro de la regla mayoritaria es el *logrolling* o comercio de votos. A partir del trabajo de Tullock, en

---

<sup>208</sup> Cfr. MUELLER, D. (1989): *Op.Cit.*, p.51

<sup>209</sup> HOFFMAN, E y SPITZER, M.L. (1982): "Experimental Test of the Coase Theorem with Large Bargaining groups" en *Journal of Legal Studies*, 15; pp.149-171.

<sup>211</sup> Cfr. ENELOW, J.M. y HINCH, M.J. (1984): "The Spatial Theory of Voting". Cambridge. Cambridge University Press.

<sup>212</sup> WILLIAMSON, O.E. y SARGENT, T.J. (1967): "Social Choice: A probabilistic approach" en *Economic Journal*, 77. pp.797-813; FISHBURN, P.C. y GEHRLEIN, W.V. (1980): "Social Homogeneity and Condorcet's Paradox" en *Public Choice*, 35 (4), pp.403-419.

1959<sup>213</sup>, se admite de manera general, que el *logrolling* puede provocar un crecimiento desmesurado del sector público. La regla mayoritaria, frente a la unanimidad, puede servir como un eficaz instrumento por aquellos que estén interesados en aumentar las rentas provenientes de los servicios estatales.

Como ha señalado Mueller<sup>214</sup>, la aptitud para aplicar uno u otro sistema depende del tipo de supuestos sobre los que se aplique. Como se recoge en la Tabla 3.1<sup>215</sup>, en general, los supuestos de asignación de recursos deben ser resueltos a través de la regla de la unanimidad, mientras los supuestos de distribución deberían ser a través de las reglas mayoritarias. El problema no es tan fácil como esta regla parece indicar ya que las decisiones llevadas a cabo por los procesos de mayoría incluyen asignación y distribución al mismo tiempo. A esta conclusión parece llegar Barry<sup>216</sup> que justifica este resultado señalando que aunque de facto la mayoría supone algunos perjudicados, a largo plazo, todos saldrán beneficiados.

---

<sup>213</sup> TULLOCK, G. (1959): *Some Problems of Majority Voting* en *Journal of Political Economy*, 67: 571-579.

<sup>214</sup> MUELLER, D. (1977): *"Public Choice"* Cambridge. Cambridge University Press; MUELLER, D. (1989): *"Public Choice II"* Cambridge. Cambridge University Press.

<sup>215</sup> BUCHANAN, J.M. (1966): "An Individualistic Theory of Political Process" en EASTON, D. (ed): *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, pp.25-37; RAE, D.W. (1975): "The limits of Consensual Decision" en *American Political Science Review*, 69, pp.1270-1294; RAE, D.W. (1975): "Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choices" en *American Political Science Review*, 63, pp.40-63; KENDALL, W. (1941): "John Locke and the Doctrine of Majority Rule" Urbana. University of Illinois Press; BUCHANAN, J.M. (1949): "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach" en *Journal of Political Economy*, 57, pp.496-506; TAYLOR, M.J. (1969): "Proof of a Theorem on Majority Rule" en *Behavioral Science*, 14, pp.228-231.

<sup>216</sup> BARRY, B. (1965): *"Political Argument"*. Londres. Routledge y Kegan Paul.

TABLA 3.1.: DECISIONES A TRAVES DE LA REGLA MAYORITARIA Y UNANIMIDAD

PRESUPUESTO	MAYORÍA	UNANIMIDAD
1. Naturaleza del Juego <sup>1</sup>	Conflicto. Suma cero	Cooperativo. Suma positiva
2. Objeto del acuerdo	Redistribución. Derechos de Propiedad. Objetos mutuamente exclusivos en una única dimensión <sup>2</sup> .	Mejora en la eficiencia de la asignación. Objetos con varias dimensiones y con beneficio común <sup>3</sup> .
3. Intensidad en las preferencias	Igual en todos los objetos <sup>4</sup> .	Indiferente
4. Mecanismo de formación de la comunidad	Involuntaria. Los miembros son unidos por elementos exógenos o por azar <sup>5</sup> .	Voluntaria. Une individuos con intereses y preferencias similares <sup>6</sup> .
5. Condiciones de salida del acuerdo	Bloqueada. Con altos costes <sup>7</sup> .	Libre.
6. Elección del objeto	Exógena o imparcialmente elegida <sup>8</sup>	Propuesta por los miembros de la Comunidad <sup>9</sup> .
7. modificación del objeto	Excluida o constreñida a fin de evitar los ciclos.	Endógena al propio proceso.

<sup>1</sup> BUCHANAN y TULLOCK, 1962. BUCHANAN, 1966.<sup>2</sup> BARRY, 1965. RAE, 1975<sup>3</sup> BUCHANAN y TULLOCK, 1962. WICKSELL, 1896.<sup>4</sup> RAE 1969. BUCHANAN y TULLOCK, 1962.<sup>5</sup> RAE, 1975.<sup>6</sup> WICKSELL, 1896. BUCHANAN, 1946.<sup>7</sup> RAE, 1969. TAYLOR, 1969.<sup>8</sup> WICKSELL, 1896. KENDALL, 1941.

FUENTE: MUELLER (1989), p.105.

Mueller<sup>217</sup> precisa el supuesto, incluyendo un nuevo matiz. Supóngase, como hace el autor, un tren donde hay fumadores –minoritarios– dispuestos a llenar de humo el vagón, y no fumadores poco preparados para admitirlo. El jefe de estación ha decidido que el tren no va a salir hasta que se resuelva el incidente. Si aplican la regla de la unanimidad, los fumadores pueden bloquear el viaje aunque sean solo una minoría. Si la mayoría –los no fumadores– tienen un alto interés en proseguir el viaje deberán capitular y aguantar el humo de los pocos pero inadecuados fumadores. La tiranía de unos pocos puede justificar la regla de la mayoría.

El supuesto cambia sustancialmente si *todos los pasajeros de todos los vagones del tren* deben decidir las reglas referentes al tabaco. Desde el momento en el que algún beneficio tiene que todo el tren sea declarado zona no contaminada, los no fumadores –también mayoritarios en la totalidad del tren– pueden tener cierto interés en evitar el tabaco en todos los vagones, argumentando tal vez con razones de salud pública. Si la mayoría es aplicada, posiblemente los fumadores tendrán que aguantar todo el viaje sin encender un cigarro. Si por el contrario, se aplica la regla de la unanimidad, será necesario explorar menos posibilidades. Lo más posible es que se llegue a un compromiso declarando zonas de fumadores y no-fumadores. Un imparcial observador puede fácilmente preferir el compromiso formado por la unanimidad que el resultado impuesto por la

---

<sup>217</sup> MUELLER, D.(1989):Op.Cit., p.106.



mayoría. En el fondo, "los argumentos en favor de la regla mayoritaria asumen que el compromiso no es posible"<sup>218</sup>.

Lo que ahora interesa destacar es que la flexibilización de las condiciones de espacio y tiempo pueden provocar alteraciones en las manifestaciones de las propias preferencias. Efectivamente, el votante puede expresar sus preferencias a través de una votación o bien a través de la asociación con otros individuos con los que comparte una semejanza en los gustos y preferencias. Son los supuestos desarrollados en la Teoría de los Clubs<sup>219</sup> y el Teorema de Tiebout<sup>220</sup>. En los dos casos se trata de superar la coacción de las mayorías y la utopía de la unanimidad, permitiendo que los individuos se agrupen por sus gustos.

Las condiciones para que podamos aplicar ambos modelos son las siguientes<sup>221</sup>:

1. Plena movilidad de todos los ciudadanos.
2. Pleno conocimiento de las características de todas las comunidades.
3. Posibilidad de establecer un rango de comunidades, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos.

---

<sup>218</sup> MUELLER, D.(1989):*Op.Cit.*, p.105.

<sup>219</sup> BUCHANAN, J.M. (1965): "An Economic Theory of Clubs" en *Económica*.32. pp.1-14.

<sup>220</sup> TIEBOUT, C.M.(1965): "A Pure Theory of Local Expenditures" en *Journal of Political Economy*, October, 64,pp.416-424.

<sup>221</sup> MUELLER, D.(1989):*Op.Cit.*, p.155.

4. Ausencia de economías de escala en la producción de bienes públicos y tamaño mínimo de la escala óptima de producción de acuerdo con el tamaño de la población.
5. Ausencia de efectos cascada *-spillover-* entre comunidades.
6. Ausencia de restricciones geográficas sobre los ciudadanos en relación con su renta.

El cumplimiento de esas condiciones depende, en cierta medida, del tamaño de la comunidad: cuanto mayor es, es también más elevado el coste de abandonarla, y más difícil que se den efectos cascada. La tercera condición plantea algunos problemas: ¿Cómo se establece ese rango de oportunidades? Podría ser a través de una autoridad central, lo que no parece adecuarse muy bien con el espíritu descentralizador que Tiebout y Buchanan proponen. más apropiado parece que sea a través de los empresarios –en sentido amplio definido por Mises– quienes crean esas posibilidades, en su afán de adecuarse a la demanda. Los problemas no terminan: si el número de bienes públicos aumenta, las posibilidades de que se cumpla la tercera condición se reduce. Y si el número de bienes públicos es muy amplio, la solución es una comunidad que contenga toda la población. Sin embargo, y esto es preciso destacar, la comunidad no habrá sido fruto sólo de un proyecto de reducir costes de transacción sino más bien de un acuerdo voluntario de las partes con el fin de alcanzar beneficios comunes.

### 3.4. DOS NUEVOS COROLARIOS

#### **3.4.1. Los Bienes Públicos Internacionales**

Como se recoge en el primer capítulo, las agencias internacionales nacen con el fin de resolver un fallo del mercado a nivel supranacional: la dificultad de proveer bienes públicos de carácter extraterritorial y de evitar las conductas de *free rider*. La mayoría de los problemas a nivel internacional se presentan como problemas de provisión de bienes públicos, sólo solventables a través de una agencia internacional. El aumento de la interdependencia supone, desde este punto de vista, que se incrementará el número de bienes públicos y de Estados que pueden beneficiarse sin soportar sus costes.

Pues bien, a este nivel también se ha criticado el argumento. Conybeare<sup>222</sup>, apoyándose de nuevo en Coase, mantiene que el problema de proporcionar bienes públicos no es más que un problema de altos costes de transacción, que puede ser resuelto otorgando el derecho de propiedad a la parte con los costes de transacción más elevados: "*Cuando un país grande está negociando con varios países pequeños, el hecho puede asumir las características de un bien público para los últimos si el derecho de propiedad está en manos del país grande; en ese caso la transacción comercial posiblemente no se realizará*"<sup>223</sup>.

En caso contrario, no tienen por qué producirse conductas de *free rider* o provisión sub-óptima del bien ya que el derecho se encuentra a favor de los que más incentivos tendrían en no cooperar. Un segundo argumento es tomado de Chamberlin<sup>224</sup>: No es necesariamente cierto, en contra de lo que mantiene Olson<sup>225</sup>, que cuanto mayor sea el grupo, más difícil es proporcionar un nivel óptimo el bien público. Chamberlin muestra que cuando el tamaño del grupo aumenta, la reducción de las contribuciones individuales -*free rider*- es a menor escala que el aumento del tamaño (debido al efecto renta de la provisión del bien). El incentivo a no-cooperar se ve atenuado por los escasos costes que presenta ahora la cooperación, al

---

<sup>222</sup> CONYBEARE, J.A. (1980): "International Organization and the Theory of Property Rights" en *International Organization*, 34,3 (Summer), p.307-333.

<sup>223</sup> CONYBEARE (1980): *Op.Cit.*, p.328.

<sup>224</sup> CHAMBERLIN, J. (1974): "Provision of Collective Goods as a Function of Group Size" en *American Political Science Review*, 68: 707-716, cit. en Conybeare (1980): *Op.Cit.*, p.329.

<sup>225</sup> OLSON, M. (1982): *Op.Cit.*, p.36

haberse diluido las cargas. La sub-optimalidad en la provisión del bien sólo estará presente cuando el número de contribuyentes sea excesivamente alto.

Desde esta perspectiva el problema de la sub-optimalidad es relevante en colectivos formados por millones de contribuyentes, como eran los supuestos que parecía tener en mente Olson cuando desarrolla su teoría. Por el contrario, cuando el número de contribuyentes es reducido —el número de países no alcanza los doscientos— y no todos participan en todas las negociaciones, el problema se atenúa<sup>226</sup>.

¿Bajo qué condiciones podemos esperar un nivel bajo de optimalidad que obvie la necesidad de una oferta gubernamental de ese bien público? De lo dicho hasta ahora se colige que la respuesta vendrá determinada por las curvas de reacción que determinan las contribuciones de cada actor. Chamberlin parece asumir implícitamente una función Cournot-Nash no cooperativa, donde la cooperación sólo ha sido posible por el efecto renta que él ha acentuado. Sin embargo, y como vimos en los últimos epígrafes del capítulo anterior, en las relaciones internacionales nos encontramos generalmente con supuestos más positivos, es decir, con juegos cooperativos.

---

<sup>226</sup> Los experimentos realizados con el fin de comprobar el alcance de las conductas de *free-rider*, parecen confirmar esta idea. Los *free-rider* son mucho menos frecuentes de lo que la teoría nos enseña: Cfr. MARWELL, G. y AMES, R.E. (1981): *Economists Free Ride, Does Anyone Else? Experiments on the Provision of Public Goods* en *Journal of Public Economics* 15: 295-310.; SCHNEIDER, F. y POMMERHNE, W.W. (1981): *Free Riding and Collective Action: A Laboratory Experiment in Public Macroeconomics* en *Quarterly Journal of Economics* 96: 687-704.

Por otro lado, y como ha puesto de manifiesto Buchanan<sup>227</sup> resulta difícil encontrar bienes públicos puros, de manera especial, podríamos añadir, a nivel internacional. La imposibilidad de exclusión o la necesidad de oferta conjunta, resultan limitados<sup>228</sup>.

Finalmente Vaubel<sup>229</sup> señala que existe un problema de método: no puede aplicarse la teoría de las externalidades a un incremento de la interdependencia. Es necesario distinguir entre una interdependencia a través del mercado, mediante los precios, con externalidades irrelevantes en el sentido de Pareto y una interdependencia tecnológica, que parece referirse a las economías de escala. Sólo la segunda justificaría la existencia de una organización internacional.

---

<sup>227</sup> BUCHANAN, J.M. (1965): "An Economic Theory of Clubs" en *Económica*, 32. pp.1-14.

<sup>228</sup> El problema también se ha planteado desde otra perspectiva, incidiendo en la consustancialidad del control en el caso de los bienes públicos internacionales, especialmente los referidos al medio ambiente. Este enfoque conectaría con la teoría general de la jurisdicción y las posibilidad de conductas coactivas. Cfr. HERBER, B.P. (1975): *Hacienda Pública Moderna. El estudio de la actividad económica del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales. pp.819-851; CASELLA, A. y FEINSTEIN, J. (1991): *Public goods in Trade: on the formation of markets and political jurisdictions*. Center for Economic Policy Research. Discussion Paper nº51. London; GARCIA VILLAREJO, A. y SALINAS SANCHEZ, J. (1991): *Manual de Hacienda Pública, general y de España*. Tecnos. Madrid. pp. 142-149.

<sup>229</sup> VAUBEL, R. (1987): "La organización internacional vista desde la teoría de la elección social" en IEE (eds): *"La teoría de la elección social: aportaciones recientes"*, n.2. pp.79-106. Madrid.

### 3.4.2. La re-regulación

En este último epígrafe del capítulo se trata de proponer un análisis dinámico del supuesto que estamos estudiando. Por lo que llevamos expuesto, parece que se podría concluir que la tendencia a lo largo del tiempo no es hacia una eliminación de los mecanismos de intervención creados, sino su transformación a fin de que cumplan los nuevos objetivos que reguladores, y con frecuencia colectivos regulados, poseen: *"Lo que la Historia nos enseña es que los procesos de eliminación de las regulaciones protectoras nunca tienen lugar, debido a que la ineficiencia e inflexibilidad que esas regulaciones provocan desaparecerían una vez que se elimina la regulación. Los mercados creados más parecen animales adaptables"*<sup>230</sup>. En términos de rentas, a ninguno de los colectivos implicados interesa disipar los beneficios creados por la intervención.

La re-regulación tiene lugar cuando un sistema anterior de regulación es ajustado de cualquier forma posible: se trata en definitiva, de la adopción de nuevas formas y áreas de regulación<sup>231</sup>. En este sentido, la liberalización no es más que una forma de re-regulación.

---

<sup>230</sup> WAELBROECK, J. (1990): "1992: Are the Figure Right? Reflections of a Thirty Per Cent Policy Maker", p.15 en SIEBERT, H. (ed.): "The Completion of the Internal Market", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado.

<sup>231</sup> Cfr. KANE, E.J. (1987): "Competitive Financial Reregulation: An International Perspective", p.111-150. en PORTES, R. y SWOBODA, A. (eds.): "Threats to International Financial Stability". Cambridge University Press. Cambridge.

La re-regulación es un fenómeno endógeno: Es un proceso económico en el que los actores, políticos, reguladores y regulados responden de acuerdo a su propio interés frente a la presión política o económica, teniendo en cuenta una situación de intervención anterior.

El interés por referirnos a la re-regulación se encuentra en que resulta un instrumento más útil para explicarnos la existencia de algunos fenómenos que de otra forma no tendrían fácil resolución, como será, en el caso de la Comunidad Europea, la tendencia a las fusiones que ha acompañado al proceso de liberalización<sup>232</sup>. Por otro lado, y es un aspecto más relevante, la re-regulación pone de manifiesto la existencia de un mercado para la regulación: las distintas tendencias hacia una regulación más intensa o hacia la desregulación, responden a la existencia de grupos de interés que pugnan por hacerse con las rentas proporcionadas por políticos y funcionarios, sometidos a sus propias restricciones.

Un supuesto de la re-regulación es la transformación de la regulación económica en regulación social. En los últimos años se ha venido percibiendo una alteración de los campos objetos de regulación. Si al comienzo, lo propio era la "regulación económica", el modelo que ahora se impone es la "regulación social". La regulación económica se centra en intervenir sobre todas las condiciones que determinan un sector industrial. La regulación social, por el contrario, se fija en las funciones económicas

---

<sup>232</sup> VIPOND, P.A. (1991): *"The liberalisation of capital movements and financial services in the European Single Market: A case study in Regulation"* en *European Journal of Political Research*, 19:227-244.



que empresas de diferentes sectores realizan: producción, marketing, prácticas crediticias, condiciones de trabajo<sup>233</sup>...

Yandle<sup>234</sup> constata el paso que, a comienzos de los años 70, se produce de la regulación económica a la regulación social<sup>235</sup>. La regulación económica creaba un monopolio bilateral entre la agencia y el sector que era regulado, lo que conducía, en pura lógica económica, a una reducción del producto resultante.

La regulación social aparece como un producto de "mayor calidad". Al aumentar el campo sobre el que establecer la regulación y no estar limitada por los diferentes sectores, se incrementan también los intereses afectados, es mayor el número de competidores por las rentas que genera y por tanto puede maximizar sus beneficios a un nivel más alto.

Bajo la regulación económica, sólo eran dos los intereses afectados: las industrias del sector específico y los consumidores. Desde el momento en el que los beneficios marginales eran muy pequeños para los consumidores, ese grupo no llevará a cabo amplias actividades de *rent seeking*. De esa forma, todos los beneficios se centraban en un grupo. Bajo la regulación social el mercado de rentas se expande mediante dos vías: La

---

<sup>233</sup> WEIDENBAUM, M.L. (1981): "*Business, Government and Public*" Prentice Hall. 2ed. New Jersey, p.18-32. cit. por Yandle (1986).

<sup>234</sup> YANDLE, B. y YOUNG, E. (1986): "*Regulating the function, not the industry*" en *Public Choice* 51, pp.59-70.

<sup>235</sup> Se trata, no de un cambio radical, sino de una evolución hacia formas mas beneficiosas. Con el fin de probar ese cambio, utiliza como variable el incremento de personal laboral en agencias estatales americanas en el período 1975-1980. Como recoge en ese trabajo, nueve de las diez agencias que han crecido casi un 100% en el número de empleados, se dedican a la regulación social. Cfr. YANDLE et al, Op.cit, p.65.

agencia tiene autoridad sobre un número mayor de sectores, al tiempo que es percibida como afectando de forma mayor sobre los consumidores, lo que provoca su intervención.

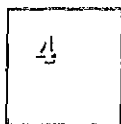
La regulación social, al mismo tiempo, evita que los grupos conozcan realmente cuál es su propio tratamiento, por la dificultad de comparación con situaciones similares, ya que son funciones y no sectores los ahora regulados<sup>236</sup>

Por último, la regulación social se presenta como un sustitutivo apropiado para la regulación económica, ampliamente contestada desde diferentes puntos de vista y que parecía llevar a un callejón sin salida a las agencias existentes. La regulación social resulta ser, desde esta perspectiva, una nueva "justificación" de su actividad, cuyo resultado, por la diversidad de sectores regulados, es de mucho más difícil control<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> YANDLE (1986), *Op.Cit.*, p.63.

<sup>237</sup> La existencia de la regulación social supone en sí, una nueva crítica a la Teoría del Interés Público, ya que no puede explicar las características propias de la regulación ni las causas que hacen beneficioso su uso en lugar de la regulación económica



# TEORÍA ECONÓMICA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

4.1. JUSTIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA	157
4.2. EFICIENCIA Y RESULTADOS DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	167
4.3. ANÁLISIS MICROECONÓMICO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	172
4.3.1. La Administración de una Organización Internacional	173
4.3.2. <i>Representantes de los Estados Miembros</i>	178
4.3. REVELACIÓN DE PREFERENCIAS	181
4.3.1. Unanimidad	182
4.3.2. Reglas Mayoritarias	184
4.4. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	187
4.4.1. Incentivos de los gobiernos nacionales ante una OI	192
4.4.2. Grupos de Interés y Organismos Internacionales	197
4.4.3. Consumidores / Votantes	199
4.5. CONCLUSIONES. LAS ESTADÍSTICAS	202

---

**C**on el capítulo IV que ahora comenzamos, finaliza la sección teórica de este trabajo. En los capítulos anteriores se han analizado las diferentes teorías acerca de la integración y las consecuencias que se derivan de esos enfoques, su viabilidad y el valor para explicar los diferentes supuestos acerca de la integración. El capítulo tercero supuso un punto de inflexión en la línea argumental. La crítica a la teoría del Interés Público suponía el abandono, al menos momentáneo, de las teorías acerca de la integración para cuestionarnos acerca de las razones que justifican la intervención de una institución reguladora. Se abría, con ese capítulo, un nuevo modo de entender la relación entre los distintos actores que ponía el énfasis en los incentivos que los distintos marcos institucionales crean.

Sin embargo, ese análisis podría resultar incompleto para nuestro objetivo al no tener en cuenta su aplicación al medio internacional. Si los

incentivos resultan ser la base del análisis, podemos esperar que esos incentivos sean distintos a nivel supranacional. Ese es el propósito del capítulo. Se trata de ofrecer un modelo que explique la génesis de una organización internacional y su desarrollo posterior. No se trata de presentar una nueva teoría sobre la integración de Estados sino proponer un enfoque que complemente los ya existentes; es decir, no se intentará dar razón de todos y cada uno de los elementos que se dan cita en los procesos de integración sino ofrecer luces nuevas acerca de aspectos que antes pudieran estar escasamente explicados<sup>238</sup>.

La línea argumental del capítulo pretende ser la siguiente: En primer lugar se llevará a cabo una justificación del enfoque que se ha elegido. Posteriormente, nos detendremos a analizar el aspecto esencial del análisis, es decir, los incentivos, para detallar en los epígrafes tercero y cuarto la base del modelo. Finalmente, el último epígrafe tratará de alcanzar algunas conclusiones y llevar a cabo una primera aplicación práctica.

---

<sup>238</sup> DILLON, P.; ILGEN, T. y WILLETT, T. (1991): *Approaches to the Study of International Organizations: Major paradigms in Economics and Political Science*, p.93 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

#### 4.1. JUSTIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA

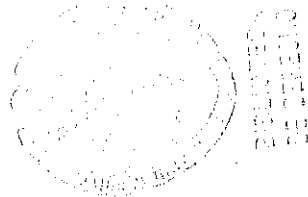
La creación y desarrollo de las organizaciones internacionales (OI) es uno de los fenómenos más característicos de la vida internacional en las últimas décadas. En 1850 existían cinco organizaciones supranacionales de Estados; 50 en 1914 y 600 en 1980<sup>239</sup>. Según se recoge en el *Yearbook of International Organizations*, el 94% de esas organizaciones fueron creadas después de 1939 y el 70% entre 1960 y 1981<sup>240</sup>. Con datos de 1985<sup>241</sup> el número de funcionarios trabajando para esas organizaciones

---

<sup>239</sup> Cfr. DILLON, P.; ILGEN, T. y WILLETT, T. (1991): *Approaches to the Study of International Organizations: Major paradigms in Economics and Political Science*, p.79 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>240</sup> *UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS* (1983): *Yearbook of International Organizations, 1981*. Brussels.

<sup>241</sup> BLANC, G. (1985): *L'évolution quantitative des organisations internationales: vers la croissance zéro?* en JEQUIER, N. (ed): Les Organisations internationales entre l'innovation et la stagnation. Presses polytechniques romandes, Lausanne, pp.43 y ss.



sobrepasaba el número de cien mil con un presupuesto superior a los siete mil millones de dólares US<sup>242</sup>.

Como hemos visto en capítulos anteriores, estos datos han sido interpretados de manera muy distinta. Para algunas líneas de pensamiento, esas organizaciones suponían el modo de superar viejos nacionalismos, y por tanto, la única esperanza hacia un futuro mejor. Otros, por el contrario, analizan las OI como agencias de explotación que imponen la voluntad de los fuertes sobre los débiles: Un nuevo instrumento de colonialismo. Como ha señalado Vaubel<sup>243</sup>, muy posiblemente se pueden encontrar algunas situaciones que ejemplifiquen esas dos perspectivas. Sin embargo, el análisis que se propone aquí quiere acentuar los incentivos específicos que una organización internacional crea, incluyendo su capacidad de obligar; es decir, se trata de aplicar el instrumental de la teoría económica neoclásica a la organización supranacional, entrando en el campo de lo que se conoce como Elección Pública o *Public Choice*.

La relación entre economía y política es un tema obligado en los manuales de ambas disciplinas. La necesidad de llevar a cabo enfoques conjuntos es una aspiración también común, aunque los intentos realizados no han gozado de una aceptación unánime por parte de la literatura especializada.

---

<sup>242</sup> El presupuesto de Naciones Unidas para el bienio 1984-1985 era de 1,611,551-.200 S. UNITED NATIONS (1988): *Yearbook of the United Nations, 1984*, vol.38 Department of Public Information, United Nations, New York, p.1174.

<sup>243</sup> VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (1991): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach", Introduction, p. 1. Westview Press, Boulder, S.Francisco.

En el caso de las relaciones económico internacionales, estos elementos se acentúan. Si en algún campo es especialmente necesario tener en cuenta elementos de las dos disciplinas, es en el estudio de las instituciones económicas supranacionales<sup>244</sup>. Pretender explicar el funcionamiento de estos organismos exclusivamente desde relaciones de poder o autoridad, o por el juego exclusivo de variables macroeconómicas resulta insuficiente<sup>245</sup>.

Sin embargo, en la actualidad se percibe cómo esa dicotomía continúa, en cierto sentido vigente: *"En el siglo XX, ha sido rechazado el estudio de la economía política internacional. Políticos y economistas han separado su análisis y su teoría. Como resultado, la política económica internacional ha quedado fragmentada en política internacional y economía internacional"*<sup>246</sup>.

Una de las propuestas para cubrir ese espacio proviene de la Teoría de la Elección Pública. La *Public Choice* –en su denominación original– pretende ser, como se deriva del trabajo de sus principales exponentes –Downs, Niskanen, Buchanan, Frey,...– una teoría económica de las institu-

---

<sup>244</sup> Cfr. SPERO, J.E. (1977): *"The Politics of International Economic Relations"* Allen & Unwin. London. pp.2-5.

<sup>245</sup> En contra de esta opinión se manifiesta Jones: para él *"las bases de un análisis efectivo de la economía política internacional debe ser realizado sobre un conjunto de presupuestos incompatibles con la teoría económica neoclásica"*. Cfr. JONES, R.J. (1981): *"International Political Economy: Problems and Issues"* en *Review of International Studies*, 7. p.245-260. cit. por Frey (1984): op.cit. p.32.

<sup>246</sup> SPERO, J.E. (1977): *"The Politics of International Economic Relations"* pp. 1-2. Londres. Allen & Unwin.



ciones y, en nuestro caso, de la organización internacional: trata a los procesos políticos y sociales como variables endógenas en un modelo de teoría económica neoclásica<sup>247</sup>.

Esta teoría "(...) proporciona –según Frey– una explicación positiva del funcionamiento de las instituciones políticas y de la conducta de los gobiernos, partidos, votantes, grupos de interés, funcionarios,...; por otro, busca establecer normativamente el modelo institucional más efectivo y deseable<sup>248</sup>".

*Public Choice* resulta ser una parte de un movimiento que pretende aplicar el paradigma de la conducta racional a áreas más allá de las tradicionalmente analizadas por la economía<sup>249</sup>. Dos son los principios básicos sobre los que se asienta esta teoría: a) racionalidad en la conducta de los actores: los individuos responden de forma racional a un conjunto sistemático y predecible de incentivos; b) La conducta de los individuos es explicada no por un cambio en sus preferencias, sino por una modificación en los incentivos que generan las instituciones.

---

<sup>247</sup> FREY, B. (1991): *The Public Choice View of International Political Economy* pp. 8. en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (1991): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Introduction, p. 1. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>248</sup> FREY, B.S. (1984b): *"The Public Choice View of International Political Economy"* en International Organization, 38,1, Winter. pp.199 y ss.

<sup>249</sup> Cfr. BECKER, G.S. (1976). "The Economic Approach to Human Behavior". University of Chicago Press, Chicago.

El precedente de análisis similares a los que realiza esta teoría hay que buscarlos en el comienzo de los estudios sobre la economía<sup>250</sup>. La *Riqueza de las Naciones* resulta ser el primer trabajo de una verdadera *Economía Política* cuyos elementos han sido re-descubiertos muy recientemente. Esta relación con el análisis de autores clásicos –especialmente con Adam Smith– ha servido para que fuera observada con recelo tanto por autores que veían en esta corriente una nueva inyección de propuestas valorativas en la economía<sup>251</sup>, como por aquellos que consideraban la obra de Smith superada<sup>252</sup>.

Para nuestro trabajo, este enfoque puede resultar útil. Las principales ventajas que presenta esta teoría y que justifican su utilización puede ser las siguientes<sup>253</sup>:

- a) *Énfasis en la conducta de los individuos*: frente a planteamientos funcionalistas y neofuncionalistas, en esta teoría se centra el estudio sobre el individuo. El análisis cobra de esta forma mayor realidad y profundidad. Esto no supone asumir

---

<sup>250</sup> El uso que aquí hacemos de esta teoría se circunscribe al objeto de nuestro estudio. Su desarrollo es mucho más amplio, conteniendo elementos positivos y normativos. Cfr: MUELLER (1989): *Op.Cit.*

<sup>251</sup> Cfr. JONES (1981): *Op.Cit.*, p. 250 y 251.

<sup>252</sup> El enfoque de *Public Choice* es interpretado, por algunos autores, "como un refugio de la ideología conservadora". Cfr. BRUZZO, A. (1988): "Economia e Intervento Pubblico: Analisi critica delle recenti tendenze neoliberiste" Università di Padova. Padova. pp.24 y ss. Aunque contemplados los últimos acontecimientos, resulta cada día más difícil calificar de *conservadores* o *progresistas*, puede resultar interesante plantearse qué conserva la *Public Choice*. En cualquier caso, el conocimiento de las personas que llevan a cabo ese tipo de análisis desautoriza el argumento.

<sup>253</sup> Cfr. FREY (1984): "International Political Economy" Oxford University Press. London. p.17 y ss.

que los individuos estén plenamente informados. De hecho, el presupuesto es que, dados los costes y beneficios de adquirir esa información, los individuos serán racionalmente ignorantes<sup>254</sup>. Los hechos no pretenden explicarse como el resultado fatal de unos *mecanismos* nunca bien conocidos, sino que tienen unos *protagonistas* condicionados por el medio en el que se desenvuelven<sup>255</sup>.

Al mismo tiempo, este punto de vista permite la existencia de otros actores, grupos de interés, asociaciones, sindicatos, etc... en cuanto gozan de cierta homogeneidad y buscan un fin<sup>256</sup>.

- b) *Análisis Explicito de las Instituciones*: esta teoría pretende no solo describir, sino analizar, es decir, asumiendo las preferencias constantes, estudiar qué tipo de incentivos crean las instituciones en las que se desenvuelven.
- c) *Metodología empleada* : aunque el punto de vista es interdisciplinario, el enfoque utilizado es único: este hecho permite dar consistencia al análisis. Políticos, funcionarios, votantes..., presentan una conducta unificada. Al mismo tiempo, el énfasis sobre proposiciones testificables económicamente proporciona mayor fuerza a un área ajena en principio a la verificación.

---

<sup>254</sup> DOWNS, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, p.27. New York. Harper and Row.

<sup>255</sup> Cfr. MUELLER (1989): Op.Cit., *Introduction*.

<sup>256</sup> Cfr. OLSON, M. (1965): "The Logic of Collective Action". Cambridge. Harvard University Press.

ción empírica. Su alto grado de abstracción, por último, facilita una aproximación general sobre problemas complejos.

Si para algunos autores la organización internacional actúa buscando el interés público, o para otros –marxistas– actúa en favor de los países capitalistas, este enfoque propone la posibilidad de que las IO operen buscando su propio interés<sup>257</sup>.

Sin embargo, existen algunas deficiencias que, de modo similar a sus ventajas, pueden resumirse de la forma siguiente:

- a) *Modelo incompleto de la conducta humana* : la maximización de la utilidad por el individuo resulta ser un elemento determinante de su actuar, pero no puede explicar todo el comportamiento. Sen<sup>258</sup>, por ejemplo, indica que este análisis margina el criterio de preferencias o metapreferencias acerca de su propia jerarquía valorativa.
- b) *Metodología* : el modelo neoclásico que subyace como herramienta fundamental de trabajo es un modelo de estática comparativa; no es un modelo dinámico. Sin embargo, en el caso de comportamientos políticos resulta relevante tener en cuenta su desarrollo sincrónico<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> DILLON, P.; ILGEN, T. y WILLETT, T. (1991): *Approaches to the Study of International Organizations: Major paradigms in Economics and Political Science*, p.93 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>258</sup> SEN (1982): "Choice, Welfare and Measurement" MIT Press. Cambridge. Mass.

<sup>259</sup> Cfr. JONES (1981): *Op.Cit.*, p.253.

Al mismo tiempo, si resulta encomiable el uso del aparato econométrico, se encuentran problemas a la hora de *afinar* proposiciones teóricas y comprobación empírica. La teorías no están suficientemente modeladas y los resultados no son lo preciso que deberían<sup>260</sup>.

Lo que se obtiene de este breve repaso parece indicar que no estamos ante una vía que pueda indicarnos la respuesta definitiva y completa del problema que tratamos de solucionar. Sin embargo, si puede aportar aspectos nuevos que colaboran a explicar de forma más real el objeto de nuestro estudio, los procesos de integración. Será importante retener este aspecto a la hora de valorar en su justo sentido las conclusiones de nuestro análisis.

Los estudios acerca de *búsqueda de rentas* abrieron la puerta hacia nuevos puntos de vista sobre las instituciones. Si ya no es el *interés público* el principal objetivo, ¿Qué buscan los actores en la administración, la política o las urnas? La Teoría de la *Elección Pública* presenta un individuo con un conjunto de preferencias que pretende maximizar bajo cierto tipo de restricciones. Estas restricciones varían según el tipo de medio o entorno dentro del cual se desenvuelven el comportamiento individual. En otras palabras, "*Las restricciones del problema de maximización del individuo vienen determinadas por las instituciones dentro de las que opera*"<sup>261</sup>. De este modo, al variar las instituciones, por ejemplo, al pasar del mercado al servicio público, cambian las restricciones dentro de las cuales se ve

---

<sup>260</sup> FREY (1984): *Op.Cit.*, p.168 y ss.

<sup>261</sup> Cfr. CASAUGA VINARDELL (1984): *Op.Cit.*, p.138.

obligado a operar el individuo, y por tanto, también es de esperar que se altere su comportamiento.

A diferencia de la función de utilidad, que no presenta grandes problemas, el estudio de las restricciones ha ocupado la mayor parte de los trabajos<sup>262</sup>. Las restricciones vendrían definidas por dos elementos:

- a) Incentivos institucionales allí donde los actores realizan sus actividades: Análisis *microeconómico* de las instituciones.
- b) Relación de los actores con otras instituciones: Análisis *macroeconómico* de las instituciones.

Estas son las dos partes en las que se divide nuestro análisis posterior.

En algunas ocasiones se ha objetado a este enfoque el hecho de que conduce a una crítica de las instituciones ya sean estatales o supranacionales<sup>263</sup>. No se puede negar que la *Public Choice* comienza por poner en duda aspectos, como el carácter benefactor del gobernante, que hasta ahora se daban por supuesto, y que pueden levantar ciertos recelos. Sin embargo, quedaría muy limitada la concepción de este instrumento si se redujeran a sus aspectos negativos. La *Elección Pública* es, ante todo, un modo de mejorar el modo de gobernar, también a nivel internacional: descubrir problemas hasta ahora ignorados no supone crearlos; es más, la percepción del obstáculo supone haber recorrido la mitad de camino hacia su solución.

---

<sup>262</sup> Cfr. MUELLER (1989): *Op.Cit.*, pp.247 y ss.

<sup>263</sup> KELMAN, J.M. (1988): "On Democracy-Bashing: A Skeptical Look at the Theoretical and 'Empirical' Practice of the Public Choice Movement" en Virginia Law Review:74, pp.199 y ss.

La crítica que se realice, a lo largo de las próximas páginas a la organización internacional, *tal y como está actualmente concebida* responde a esa idea. No se trata de oponerse a los organismos internacionales sino destacar sus luces y sombras con el fin de percibir, en toda su amplitud, cuál es su alcance.

## 4.2. EFICIENCIA Y RESULTADOS DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

La eficiencia de la actividad desarrollada por una OI es una de las cuestiones fundamentales en el análisis de estas instituciones. Ordinariamente se indica que hay algunos organismos que trabajan bien –el Fondo Monetario Internacional, o el BSI– otros que no han tenido demasiado éxito –la Unesco–, y otros cuya existencia –el Mercado Común Centroamericano– es meramente formal. Esta primera observación plantea una inmediata cuestión: ¿Por qué hay instituciones eficientes y otras claramente ineficientes?.

Una primera respuesta a la pregunta nos conduciría a tratar de analizar los resultados que obtienen..., y de esta forma descubrir el primer obstáculo en el estudio de una OI: resulta bastante difícil medir cuál es el resultado alcanzado por una OI, al menos con el instrumental básico<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> LEFF, N. (1988): *Policy Research for Improved Organizational Performance* en *Journal of Economic Behavior and Organization*:9, pp.393-403.



Como tendremos ocasión de ver más adelante, sobre este hecho gravita gran parte de la comprensión de una OI.

Otra posibilidad de resolver el problema transitaría por cuestionarnos previamente acerca de qué se entiende por eficiencia en una OI. Frey y Gygi<sup>265</sup> recogen un estudio realizado por Scobe y Wiseberg<sup>266</sup> acerca de las Organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos. Los criterios que se utilizaron fueron los siguientes:

1. Supervivencia de la propia organización.
2. Aumento de su legitimidad.
3. Indicadores directos, como número de prisioneros liberados, cambios provocados en la política de los gobiernos, caída de regímenes no-democráticos, etc.

Frey concluye que esos criterios no son válidos, ya que no existe un escenario competitivo –criterio 1–, se desconoce el alcance del término legitimidad –criterio 2– y el tercer criterio resulta incompleto. Para este autor, el criterio que realmente se está utilizando para calificar una OI es lo que él llama *Nirvana Approach*<sup>267</sup>; las instituciones reales se están comparando con un ideal inalcanzable. La calificación de eficiente o ineficiente se basa en la comparación con una situación *celestial*. Así por

---

<sup>265</sup> FREY, B. y GYGI, B. (1991): *International Organizations from the Constitutional Point of View* pp. 61 y ss. en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder, S.Francisco.

<sup>266</sup> SCOBLE, H. y WISEBERG, L. (1976): *Human Rights NGOs: Notes Towards Comparative Analysis*, pp.611-644 en *Human Rights Journal*:9.

<sup>267</sup> FREY y GYGI (1991): *Op.Cit.*, p.61.

ejemplo, el Mercado Común Centroamericano resultaría ineficiente si lo comparamos con el Mercado Común Europeo, situación a todas luces inalcanzable, al menos, a corto plazo. Frey da un paso adelante y concluye señalando que resulta imposible medir empíricamente el resultado alcanzado por una OI, y por tanto, medir su eficiencia. Sin embargo, el argumento de Frey resulta criticable desde el momento en el que es posible llevar a cabo no comparaciones absolutas sino relativas, es decir, es posible comparar la provisión de bienes por parte de una OI con la realizada desde otras instancias, o lo que resulta más relevante, desde un proceso distinto.

La OI contiene una nueva peculiaridad. A diferencia de las instituciones nacionales, no existe a nivel mundial un organismo que pueda determinar la asignación de preferencias. Así es posible que, con preferencias distintas, los mecanismos de decisión de una OI terminen provocando la *paradoja de Condorcet* y por tanto la aparición de mayorías cíclicas<sup>268</sup>. Llegar a un acuerdo en una institución supranacional exige, por tanto, una relativa homogeneidad en las preferencias.

---

<sup>268</sup> Supongamos una OI con tres miembros  $M_1$ ,  $M_2$  y  $M_3$  cuyas preferencias por la Paz (P), desarrollo económico (D) y Justicia (J) se expresan de la forma siguiente:

$$M_1 : P > D > J$$

$$M_2 : D > J > P$$

$$M_3 : J > P > D$$

Si se lleva a cabo un proceso de votación mediante un sistema de mayoría simple, los resultados se muestran inconsistentes. Cfr. ARROW, K.J. (1951): "*Social Choice and Individual Values*", New York: John Wiley and Sons. edic.rev. 1963; y FREY (1991): *Op.Cit.*, p.62.

La crítica a los criterios de eficiencia y la posibilidad de alcanzar resultados inconsistentes conducen a Frey a marginar esos elementos y poner el énfasis en el modo en el que esas normas determinan la conducta de los actores en las OI<sup>269</sup>. Lo relevante pasa a ser el modo en el que los acuerdos de creación y desarrollo de una OI determinan la conducta de los individuos que toman parte en una institución de este tipo. De esta forma, Frey asume las aportaciones más importantes de Buchanan, Tullock y Brennan<sup>270</sup>: resultados particulares son conectados con reglas particulares que determinan la conducta de los actores. Proporcionar una adecuada teoría de la conducta supone estar determinando el tipo de resultados que podemos alcanzar.

El punto de vista de Frey y Gygi resulta extremadamente sugerente para nuestro propósito. Si bien estimamos que es posible llevar a cabo comparaciones con otros supuestos, nos parece que han conseguido centrar el problema: la eficiencia o el resultado de una OI no existe independientemente de las instituciones. Cuando las reglas se modifican, se modifican los conceptos de eficiencia y de resultado. La reglas pasan a ser el punto central del análisis. Esa es la razón por la que hemos elegido en la segunda parte de este trabajo y con el fin de verificar el análisis realizado, un conjunto de reglas que se conoce como Acta Única Europea. Esas reglas, al determinar la conducta de los actores, ya contienen buena parte de los

---

<sup>269</sup> Cfr. FREY y GYGI (1991): *Op.Cit.*, p.64 y ss.

<sup>270</sup> Cfr. BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.; BUCHANAN, J. (1977): *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*. Texas University Press. College Station; BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1986): *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press. Cambridge.

resultados que se pueden esperar. Los aspectos técnicos de una OI, y de las reglas que determinan su alcance serán estudiadas sólo en tanto nos aporten elementos para comprender de forma más completa la conducta de los actores.

### 4.3. ANÁLISIS MICROECONÓMICO DE UNA OI

En este epígrafe se trata de analizar los elementos que determinan el comportamiento de los miembros de una OI, teniendo en cuenta las restricciones que posee esa institución. En realidad, resulta imposible separar la dimensión microeconómica de una OI, es decir sus elementos internos de los externos, ya que se encuentran perfectamente entrelazados. Sin embargo, para facilitar el análisis, mantendremos esa distinción.

Miembros de una organización supranacional son los funcionarios que forman parte de los órganos permanentes de la institución, así como los representantes acreditados por cada Estado. Sus funciones y competencias vienen recogidas en el Acuerdo o en los Estatutos de la OI. En este sentido, los tratados que regulan la creación y competencias de una OI responden más al modelo de una Constitución que al de un Estatuto de regulación<sup>271</sup>. Esos tratados incluyen normas sobre cómo los órganos de gobierno de la institución deben tomar decisiones, define su ámbito de competencias y las

---

<sup>271</sup> SMITH, R.T. (1991): *Canons of Public Choice Analysis of International Agreements* pp.46 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Westview Press. Boulder, S.Francisco.

obligaciones de los Estados Miembros. Son estas normas las que nosotros tomaremos en consideración para definir la conducta de sus miembros.

#### **4.3.1. La Administración de una Organización Internacional**

Los datos acerca del número de funcionarios trabajando en organismos internacionales refleja, lógicamente, el aumento de la importancia de esos organismos: No sólo hay cada día más OI, sino las ya existentes siguen aumentando su *staff* (Figura 4.1).

Esta observación coincide con los argumentos que se expusieron en el capítulo anterior acerca de una institución reguladora, y que pueden aplicarse de igual forma a las OI. La función a maximizar por un funcionario en una organización supranacional es semejante a la de un funcionario de una agencia estatal: ambos tratan de maximizar su presupuesto como un medio de satisfacer sus preferencias. Un presupuesto mayor significa aumentar el tamaño de la organización y, por tanto, su importancia, las personas a su servicio y los medios para llevar a cabo sus actividades. De igual forma que ocurría en el caso de un funcionario *nacional*, su objetivo es servir al interés general, en este caso al de la institución en la que trabaja. Incrementar el presupuesto supone

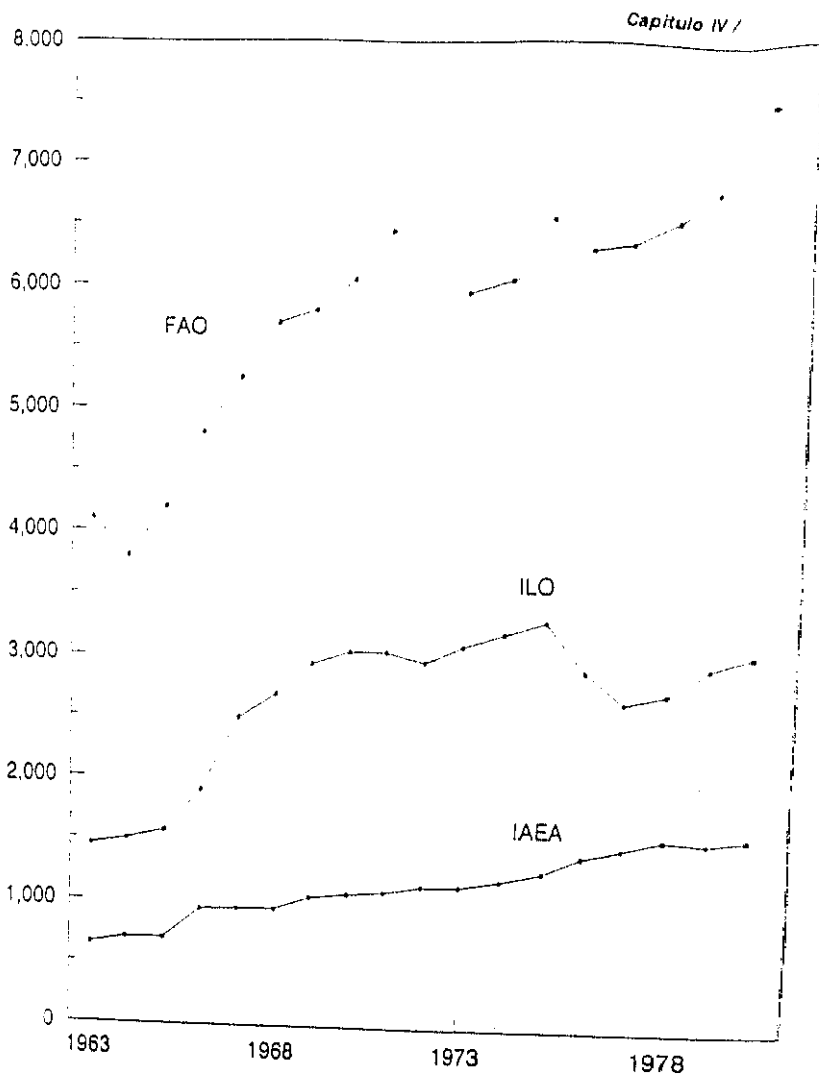


Figura 4.1: Número de empleados en diferentes organizaciones internacionales  
Fuente: Yearbook of the United Nations (varios años)

para él, el mejor modo de actuar con mayor eficacia, aunque esté ofreciendo servicios muy por encima de sus costes marginales.

Sin embargo, hay dos elementos peculiares en una OI que vienen a reforzar estos argumentos. Como se analizó en el epígrafe anterior, en la OI se acentúan dos notas presentes en cualquier burocracia: dificultad para medir los resultados y ausencia de control.

Ambas notas actúan en la misma dirección. La amplitud con la que se definen, generalmente, las competencias de una OI hace muy difícil que se pueda ejercer un control sobre esas competencias: ¿Cómo se puede controlar *la equiparación de los trabajadores por la vía de progreso* (artículo 117 del Tratado de Roma) o *el desarrollo armónico del comercio mundial* (art.110 del mismo Tratado)? La generalidad de esas definiciones viene, en muchos casos, determinada por los procesos de negociación previos a la redacción de esas normas. Lo que en cualquier caso no cabe duda es que se hace difícil inferir un mandato explícito de esas disposiciones.

Por otro lado, la falta –afortunadamente– de una autoridad mundial supone que esas organizaciones no tienen que responder ante ninguna instancia superior. La responsabilidad ante los Estados miembros, única alternativa viable, presenta bastantes problemas. Pueden llegarse a tomar medidas extremas, como el abandono de las instituciones –Estados Unidos así lo hizo en la década de los setenta en el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unesco, o Francia con su política de *silla vacía* durante 1963–, pero esas soluciones carecen del elemento de



continuidad necesario para que el control sea efectivo. Además, ese tipo de soluciones radicales sólo pueden llevarse a cabo por Estados que tienen peso suficiente como para no necesitar de esas instituciones para ser escuchados.

Un último incentivo para que el control sea mínimo se encuentra en el propio carácter internacional de la organización. Un intento de control por parte de un Estado puede interpretarse como una injerencia en asuntos ajenos, y por tanto reprobable por el resto de los miembros. Es de esperar que el Estado sólo intervenga cuando alguno de sus nacionales trabajando en esa organización sea objeto de un trato desigual.

Estos elementos se reflejan en el presupuesto. El presupuesto no se determina por un conjunto de objetivos a cumplir sino como resultado de un proceso de negociación entre la OI y sus patrocinadores. Son los funcionarios, como se explicó en el apartado anterior, los que conocen el coste real de esas actividades, aunque no tienen ningún incentivo para revelarlo, sino al contrario. Este hecho, unido a la escasa capacidad de control de cada Estado, asegura que el presupuesto será, cada año, mayor.

Un nuevo elemento que puede completar este análisis es el *principio de supervivencia*. Niskanen aplica el principio para analizar las relaciones entre el director de un *bureau* y sus miembros<sup>22</sup>. En el caso de una OI, este principio puede tener virtualidad en sí mismo. La supervivencia, en principio, vendría avalada por su eficiencia, es decir, por el cumplimiento de unos objetivos previamente marcados. Si los objetivos son lo suficiente-

---

<sup>22</sup> NISKANEN (1971): *Op.Cit.*, p.145 y ss.

mente abstractos como para desconocer cuando se han cumplido, la supervivencia se cifraría en intervenir en el mayor número de asuntos posibles: la supervivencia, en la OI, se traduce en hacerse indispensable. De ahí que la agencia acepte un número cada vez mayor de competencias, de espacios donde pueda intervenir. Esta ampliación de competencia, de programas que llevar a cabo, tendrá un reflejo en el presupuesto.

Otra manifestación del principio de supervivencia es la nacionalidad de sus miembros. La necesidad de contar con el apoyo de todos los Estados, al tiempo que defender la autonomía de la institución frente a un Estado en particular ha conducido a un sistema peculiar de cuotas por nacionalidad. En el modo de selección de los miembros, un criterio relevante no es la competencia sino la nacionalidad. Aunque por el sistema educativo y el número de oportunidades, las personas que proceden de países industrializados estarán mejor capacitadas para desarrollar esas tareas, las cuotas por nacionalidad distorsionan los resultados finales.

Todos estos incentivos podríamos resumirlos en un término: autonomía. La aversión al riesgo, presente ya en los funcionarios nacionales, se acentúa a nivel internacional. El objetivo del funcionario será dotar a su institución de una entidad en sí, independientemente de los Estados que la crean y la mantienen. La legitimidad de la institución supone la legitimidad de ellos mismos.

#### 4.3.2. Representantes de los Estados Miembros

A diferencia de una institución administrativa nacional, en una OI -- junto a funcionarios de la propia institución-- hay representantes de los Estados Miembros. De hecho, todos los funcionarios --sean o no representantes-- pertenecen a alguno de los Estados que han tomado parte en el Acuerdo y, por tanto, están sujetos a algunos de los incentivos que vamos a enumerar.

Los representantes, al igual que ocurría con los funcionarios tienen altas probabilidades de confundir el interés general del Estado que representan con su propio interés. Del mismo modo, sus preferencias se encuentran conectadas con el desarrollo de la OI: cuanto mayor sea el prestigio y el desarrollo de la institución, mayor será su prestigio y su renta. Sus objetivos irán por tanto en la misma dirección que los del resto de miembros de una OI. Para acentuar este hecho, no debemos olvidar que ser elegido para ese puesto indica, generalmente, que hay una predisposición favorable hacia esa institución. Además, no es ajeno el representante al hecho de que en un futuro puede ser elegido para ocupar un alto cargo de esa institución<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup> FREY, B. y GYGI, B. (1991): *International Organizations from the Constitutional Point of View* pp. 67 y ss. en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S. Francisco. Este apartado recoge algunas de las ideas esenciales de esas páginas.

El representante está sujeto a un conjunto de restricciones: en primer lugar, no puede determinar los acuerdos unilateralmente. Cada representante debe tomar en cuenta las acciones de otros representantes así como la de los funcionarios de la OI. No debe olvidar, por otro, que es un delegado y por tanto, debe actuar de acuerdo con lo que su Gobierno considera como de interés general, es decir, lo que considera que puede aumentar los votos en su propio país.

Este conjunto de incentivos y restricciones mueven a los representantes a favorecer aquellas medidas que:

a) *Hagan posible que sus opiniones sean bien conocidas*: el representante fomenta, al igual que los funcionarios de la OI, las asambleas, sesiones, charlas, grupos de trabajo, etc. que le permiten proyectarse favorablemente ante la OI y ante su gobierno. Esas sesiones son consideradas en sí, parte de los resultados que puede alcanzar la OI<sup>274</sup>.

b) *Aumenten las competencias de la OI*: su utilidad se encuentra, como hemos visto, íntimamente relacionada con el desarrollo de la OI. Por el contrario, una mejora en la eficiencia debida a una mejor distribución de recursos a través de otra organización no le aporta nada. Su objetivo será, por tanto, que la IO mantenga o alcance una posición de monopolio en la provisión de esos bienes.

---

<sup>274</sup> Frey señala, no sin cierta ironía, que cuando surgen problemas es común en esos ambientes que la primera acción a realizar es convocar reuniones y presentar Informes, como si eso hubiera aliviado el problema. Cfr. FREY Y GYGI (1991): *Op.Cit.*, p.76.

c) *Salvaguarden la cuota de nacionales empleados en la OI*: el mantenimiento del *statu quo* elimina los conflictos con el resto de delegados y demuestra que los representantes están luchando por el interés nacional.

d) *Difículten que un Estado pueda abandonar la OI*: ya que de otra forma se eliminan todas las rentas que se están recibiendo. Es posible, por tanto, que favorezca aquellas medidas que establezcan una situación de todo o nada<sup>275</sup> de forma que el Estado se vea obligado a soluciones extremas.

e) *Hagan posible la autonomía financiera de la OI*: independencia financiera significa aumento de las posibilidades de supervivencia y por tanto resulta condición indispensable para conservar las rentas. La autonomía financiera puede suponer, en cierto sentido, perder capacidad de control por parte de los representantes sobre la OI. Sin embargo, esa capacidad ya es de por sí muy limitada –la última palabra en el presupuesto la tiene el ministro de Economía de cada Estado– y no presenta un excesivo interés para los representantes.

---

<sup>275</sup> Cfr. NISKANEN (1971): *Op.Cit.*, p.67.

#### 4.4. REVELACIÓN DE PREFERENCIAS

Las decisiones de cualquier órgano normativo dependen tanto de las reglas de decisión como de las preferencias de sus miembros. Una modificación en los mecanismos de decisión alterará los resultados aunque las preferencias permanezcan constantes<sup>276</sup>. Esta es la causa por la que debemos ahora estudiar los mecanismos de revelación de preferencias en una OI.

Dos son los procedimientos ordinarios de toma de decisiones: mayoría y unanimidad.

---

<sup>276</sup> SMITH, R.T. (1991): *Canons of Public Choice Analysis of International Agreements* pp.42 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

#### 4.4.1. Unanimidad

El mecanismo de unanimidad más estudiado por los economistas es el mercado<sup>277</sup>. En las transacciones llevadas a cabo en el mercado no hay coerción. Los participantes reaccionan ante las oportunidades que ven, comprando o vendiendo, de forma que las preferencias de los individuos quedan satisfechas, dentro de las restricciones que supone su renta. En el mercado se minimiza la coerción y las decisiones de cada individuo son independientes; exactamente lo contrario de lo que ocurre en la degeneración del mecanismo de la unanimidad: el *logrolling*.

Las consideraciones realizadas en el capítulo anterior acerca de la revelación de preferencias son útiles también para este epígrafe. La unanimidad supone un mecanismo óptimo en el sentido de Pareto, aunque debe aplicarse a mejoras en la eficiencia de la asignación, es decir, a juegos de suma positiva. Cuando esto no ocurre, sino que las categorías que se retienen son, por ejemplo, las de soberanía nacional, comienzan a surgir los problemas. Aplicar el criterio de la unanimidad para llevar a cabo medidas redistributivas, sobre todo cuando las preferencias no son homogéneas y se perciben *sensibilidades distintas*, conduce inevitablemente al *logrolling*<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Cfr. PEIRCE, W.S. (1991): *Unanimous Decision in a Redistributive Context: The Council of Minister of the European Communities* p.269 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>278</sup> Cfr. BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* University of Michigan Press, Ann Arbor.

o comercio de votos. Esta práctica se ilustra de manera muy especial en la Comunidad Europea: la técnica del *package* o conjunto de resoluciones de áreas distintas dispuestas para ser aprobadas conjuntamente, o las sesiones maratonianas en las que se aprueban importantes disposiciones, pone de manifiesto la existencia de conductas estratégicas. Los criterios de asignación no tienen por qué coincidir y de hecho las ganancias deben distribuirse sobre todos, aunque esto resulte incompatible con el objetivo del programa (p.ej. la política regional).

La unanimidad presenta la ventaja de limitar las competencias que se pueden atribuir a una OI: ventajas que no son vistas como tales porque aquellos cuya utilidad está unida al tamaño de la organización –funcionarios y representantes–; y ventajas que son diluidas en el caso de que la unanimidad se transforme en un comercio de votos. La rigidez de las medidas adoptadas, y por tanto, la dificultad de modificación una vez aprobadas, es otra de las ventajas, de forma especial, frente a las modificaciones interesadas de la misma.

Este sistema plantea el problema de un difícil equilibrio entre el incremento de los costes de negociación propio de la unanimidad, y la posibilidad de que una minoría explote su poder de veto. Buchanan propone<sup>279</sup> un sistema en el que la estructura de un impuesto, y podríamos generalizar a cualquier carga, sea decidida por unanimidad –nivel constitucional–, mientras el desarrollo –su distribución– se lleve a cabo mediante

---

<sup>279</sup> Cfr. BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1986): The Reason of Rules. Constitutional Political Economy. pp.70 y ss. Cambridge University Press. Cambridge.



la regla mayoritaria. Algo semejante contiene el Acta Única para la aprobación de algunas medidas a las que nos referiremos posteriormente.

#### **4.4.2 Reglas Mayoritarias**

Las reglas mayoritarias simples no son aceptadas en casi ninguna OI de Estados soberanos<sup>280</sup>. Las preferencias resultan ser demasiado diferentes como para que unos miembros puedan imponer sus criterios sobre otros. Este rechazo de la mayoría simple resulta comprensible si se contempla la OI como un mecanismo de asignación en el caso de juegos de suma positiva; otro problema sería en el caso de juegos de suma cero.

En cualquier caso, los Estatutos de la OI contienen, generalmente, cláusulas con el fin de ponderar el voto de sus miembros y unas restricciones en cuanto a los mínimos requeridos, que se asemejan a los mecanismos de defensa de los textos constitucionales en la mayoría de los países de nuestro entorno. El caso que resulta más efectivo es el mecanismo que se utiliza en el FMI y el Banco Mundial (BM): ponderación de voto, tomando como base su contribución a la OI<sup>281</sup>. La principal ventaja de este sistema es evitar las conductas de *azar moral*. Los países cuya contribución es más importante, y por tanto, con mayor poder decisorio,

---

<sup>280</sup> Cfr. FREY, B. (1984a): *Op.Cit.*, pp.148 y ss.

<sup>281</sup> Cfr. FREY y GYGI (1991): *Op.Cit.*, p.72.

tendrán interés en que la organización funcione bien. Por el contrario, aquellos países que tendrían menos que perder por conductas ineficientes, tienen también menos capacidad decisoria.

Al igual que ocurría en la unanimidad, las conclusiones del capítulo anterior sobre este aspecto pueden predicarse de las OI, especialmente lo que allí se indicó de las mayorías cíclicas ya que las preferencias son, si cabe, más heterogéneas.

En este ámbito cobra una especial importancia la determinación de los temas que van a ser objeto de debate y su orden de aprobación<sup>282</sup>. En el caso de mayorías cíclicas –algo semejante se podría predicar de la unanimidad con criterios heterogéneos– aquel actor que posee la capacidad de establecer el orden del día –*agenda manipulation*– puede atraerse la victoria al resultado que le resulta más preferido<sup>283</sup>. El Teorema de McKelvey, que desarrolla este principio, supone que la posibilidad de establecer el orden del día coloca a un jugador en una situación de privilegio respecto al resto de actores. Además, esto indica que en el caso de mayorías cíclicas existe un grado de incertidumbre suficientemente elevado como para que algún actor tenga incentivos en manipular la *agenda*<sup>284</sup>. El Teorema resulta especialmente aplicable a la Comunidad

---

<sup>282</sup> Cfr. SMITH, R.T. (1991): *Canons of Public Choice Analysis of International Agreements* pp.55 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>283</sup> Cfr. McKELVEY, R.D. (1976): *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control* en Journal of Economic Theory:12, pp.472–482.

<sup>284</sup> Cfr. MUELLER, D. (1989): *Op.Cit.*, p.89.

Europea: al menos las últimas decisiones que han supuesto un aumento de las competencias de la Comunidad –recordemos Luxemburgo en el Acta Única, Madrid en el proyecto Delors o de forma más reciente Maastrich– han tenido lugar en conferencias convocadas bajo la Presidencia de países *pro-europeistas* y, se ha alabado en general, el buenhacer de la diplomacia de esos Estados con el fin de facilitar el *buen éxito* de aquellos acontecimientos.

## 4.5. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

En 1984, Estados Unidos abandonó la Unesco por disparidad de criterios acerca de la política que estaba llevando a cabo esa organización. Como resultado de esa decisión, la Unesco perdió el 30% de sus recursos. A esa medida se unieron otros Estados. Así y aunque se han llevado a cabo numerosas reformas, la Organización Mundial para la Cultura no ha podido superar la crisis que desencadenaron esos acontecimientos.

El análisis macroeconómico de la OI trata de estudiar las restricciones al modelo que provienen del exterior: ¿Qué tipo de incentivos tienen los agentes externos, políticos, funcionarios nacionales, grupos de interés o consumidores sobre una OI? Las preferencias de esos agentes y su capacidad de influir determinarán, como en el ejemplo con el que abríamos este epígrafe, el desarrollo de la organización.

La primera pregunta que puede plantearse es acerca de por qué un Estado decide adherirse o abandonar una OI. Un modo sencillo de resolver

esa cuestión es a través del modelo de Fratianni y Pattison<sup>285</sup> de costes y beneficios. Podemos definir una función que relaciona el resultado o la actividad de una OI,  $Q$ , con sus beneficios totales  $b_i$ , y sus costes totales  $c_i$ . Cada nación es un actor  $i$ , que trata de maximizar sus ganancias  $g_i$ , como resultado de la diferencia entre sus beneficios individuales  $b_i$  y sus costes  $c_i$ . Tomando  $B$  como su parte en los beneficios totales ( $B = b_i/b_i$ ) y  $C$  como su parte en los costes totales ( $C = c_i/c_i$ ), la cantidad óptima de actividad de una OI vendría determinada por:

$$\frac{B}{C} \cdot \frac{\partial b_i}{\partial Q} = \frac{\partial c_i}{\partial Q}$$

En la figura 4.2. la curva de la izquierda indica los beneficios marginales, en función de la relación entre costes y beneficios totales ( $B/C$ ); la curva de la derecha el coste marginal de formar parte de la organización;  $q^*$  la cantidad apropiada de actividad a desarrollar por la OI.

La aplicación empírica del modelo<sup>286</sup> muestra que la curva de costes marginales se eleva verticalmente. Este hecho es debido a la dificultad mayor para alcanzar acuerdos conforme se aumenta la actividad de la organización: es relativamente sencillo estar de acuerdo en lo básico. Conforme se detallan las cuestiones, las disconformidades aumentan. Del mismo modo los beneficios marginales también se van reduciendo conforme aumenta el nivel de actividad.

<sup>285</sup> Cfr FRATIANNI, M. y PATTISON, J. (1982): *The Economics of International Organizations*, en Kiklos:35 pp.244-262.

<sup>286</sup> Cfr FREY, B. (1984b): *Op.Cit.*, p.15.

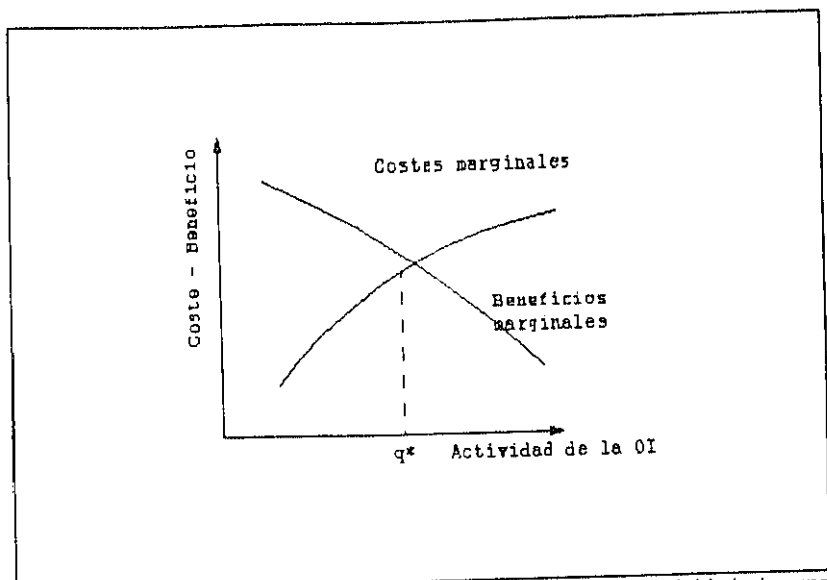


Figura 4.2: Costes y Beneficios para un Estado de la actividad de una organización internacional

Fratianni y Pattison concluyen que la relación  $B/C$  se ha reducido en algunos países, especialmente Estados Unidos, mientras para otros ha ido aumentando (por ejemplo, los países comunitarios).

Una modificación del modelo es llevada a cabo por Frey, de acuerdo a los principios de Brennan y Buchanan en el *Cálculo del Consenso*<sup>287</sup>, con el fin de tomar en cuenta las reglas de votación. Así, si tomamos como dada la curva de beneficios marginales, la cantidad óptima pasaría de  $q_1$  a  $q_2$  cuando, en lugar de llegar a acuerdos a través de la mayoría simple, se utiliza la regla de la mayoría cualificada (ver Figura 4.3).

Del mismo modo pasaríamos a  $q_3$  cuando la regla elegida sea la unanimidad. Con estos movimientos de la curva de costes marginales se quiere poner de manifiesto el incremento de los costes de negociación conforme elegimos una regla más estricta. Estos resultados coinciden por otro lado, con las indicaciones realizadas anteriormente acerca de la relación entre reglas de votación y actividad de una OI.

---

<sup>287</sup> BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor; FREY, B. (1984b): *The Public Choice View of International Political Economy* en *International Organization*: 38, pp.199-207

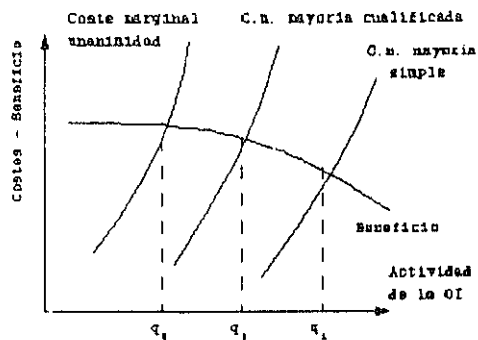


Figura 4.3: Modificación de los costes por una alteración en la regla de votación.



El modelo resulta interesante, aunque por su sencillez no puede aportarnos una información que necesitamos: ¿Qué factores determinan esos beneficios y esos costes?. A resolver esa cuestión dedicaremos el próximo epígrafe.

#### ***4.5.1. Incentivos de los gobiernos nacionales ante una OI***

El presupuesto de este apartado es que los gobiernos no se mueven, al menos en su relación con la OI, por el *interés general* de su país. Este principio, coherente con lo expuesto en el capítulo anterior, no significa que los gobiernos sean incompetentes ni que adopten políticas ineficaces. El *interés general* simplemente no existe porque no hay unanimidad entre sus ciudadanos acerca de la jerarquía de preferencias en las acciones políticas o en los resultados económicos<sup>288</sup>. Basta con asomarse a los medios de comunicación para comprobar la veracidad de la afirmación.

Dos nuevos principios ayudarán a completar este marco. En primer lugar, un acuerdo internacional debe ser analizado de acuerdo con los

---

<sup>288</sup> SMITH, R.T. (1991): *Canons of Public Choice Analysis of International Agreements* pp.47 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

efectos que provoca, no con las promesas que contiene. Las consecuencias económicas no derivan de declaraciones programáticas sino de la modificación de incentivos de los actores en un mercado. Este principio interesa retenerlo al analizar algunas disposiciones del Acta Única. En segundo lugar, un actor en general, y un gobierno en particular, tienen diferentes preferencias sobre la actividad de una OI, porque esas preferencias suponen diferentes resultados, tanto económicos como en la urnas. El apoyo a determinadas medidas o instituciones no se basa tanto en un sentido de *interés superior* como en los resultados que provoca. Expresado de forma más gráfica, un gobierno acude a una OI, no bajo el *velo de la ignorancia*, sino con el *prisma del interés*<sup>289</sup>.

Frente al planteamiento tradicional que presenta a los políticos en el gobierno como benevolentes dictadores que buscan alcanzar las mayores cuotas de bienestar en términos de no-inflación, empleo, renta, etc.<sup>290</sup>, como presupuesto del análisis macroeconómico, la *Public Choice* presenta al político como maximizador de una función de utilidad. Como analizábamos en el capítulo anterior el gobernante trata de mantenerse en el poder – si gobierna– o alcanzarlo –si está en la oposición–; ese objetivo es el que determina su actividad posterior: "*los partidos formulan políticas para ganar elecciones, más que ganar elecciones para formular políticas*"<sup>291</sup>. Este principio se refleja también en su visión de las OI.

---

<sup>289</sup> SMITH, R.T. (1991): *Op.Cit.*, pp.52 y ss.

<sup>290</sup> TINBERGEN (1952): "*On the Theory of Economic Policy*" North Holland, Amsterdam.

<sup>291</sup> DOWNS, A. (1957): *Op.Cit.*, p.28.

Efectivamente, para el Gobierno de cada nación, la OI puede entenderse como una nueva herramienta a la hora de alcanzar su objetivo: maximizar su permanencia. La participación de un político en un Acuerdo Internacional –sus beneficios marginales– pueden deberse a que, o bien le satisface personalmente, o bien le ayuda a obtener votos<sup>292</sup>, o bien reduce sus costes, en términos de votos, de la materialización de las políticas que defiende<sup>293</sup>.

Si tenemos en cuenta con quien compete el miembro de un gobierno, el supuesto quedará más claro. Los miembros del gobierno pueden competir, en primer lugar, con otros miembros del gobierno, con la oposición, o con otros Estados. Pues bien, desde este punto de vista, su presencia en una OI le concede beneficios sin costes: participa en reuniones con otras personalidades de la vida internacional lo que le otorga prestigio –las célebres *fotos de familia* de la Comunidad Europea–; la aprobación de medidas por la OI le ayuda a exponer ante su país que las disposiciones acordadas son parangonables a las del resto de países de nuestro entorno; le ayuda a protegerse frente a medidas impopulares, que siempre pueden ser cargadas sobre instituciones extrañas, y en cualquier caso lejanas; su responsabilidad en cualquiera de esas medidas queda diluida en el conjunto de Estados. El argumento de haber luchado por el interés nacional, pero

---

<sup>292</sup> Sobre la validez del Teorema del Votante Mediano y obteniendo conclusiones alternativas, cfr: BAKER, S.H. (1983): "The Determinants of Median voter tax liability: An Empirical Test of fiscal illusion Hypothesis" en *Public Finance Quarterly*, vol.II, n.1, pp.95–108.; BOYNE, G.A. (1983): "Median Voters, political systems and public policies: An empirical test" en *Public Choice*:54, pp.231–241

<sup>293</sup> VAUBEL, R. (1987): "La organización internacional analizada desde la teoría de la elección social" en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*:2, pp.84 y ss.

tener que aceptar un *interés superior*, no por ser común en la mayoría de los Estados, es menos falso. El conjunto de incentivos que tiene un gobierno ante una OI conduce precisamente a ese resultado.

La división de trabajo entre gobierno y OI no se determina por la oferta y demanda de bienes sino exclusivamente por la oferta<sup>294</sup>. Las competencias que un Gobierno está dispuesto a delegar están determinadas por dos hechos: En primer lugar, y como veremos posteriormente, un gobierno está dispuesto a delegar aquellas medidas necesarias para garantizar o conseguir el apoyo de los grupos que le mantienen en el poder. Además, estará dispuesto a abandonar aquellas competencias que electoralmente puedan dañar su posición (*Teoría del Junk Bin*). Se puede pensar, por ejemplo, en las medidas de reconversión de algunos sectores, de alto coste electoral, o la autorización de medidas proteccionistas por parte de la OI en lugar de por cada Estado como supuestos típicos en la Comunidad Europea; la concesión de créditos con el control de la política económica de los países prestatarios, en el caso del FMI<sup>295</sup>.

¿Estará dispuesto la OI a aceptar esas competencias? Podemos esperar, sin temor a equivocarnos, que una OI estará dispuesta a aceptar cualquier trabajo por irrelevante que sea. La agencia no desprecia su posición instrumental. Lo que para el Gobierno es un instrumento de conseguir sus objetivos, para la agencia es un medio para alcanzar los

---

<sup>294</sup> Cfr. VAUBEL, R. (1987): *Op.Cit.*, p.85. Este hecho lleva a Vaubel a plantear la OI como un modo de colusión entre Gobiernos.

<sup>295</sup> Vaubel desarrolla este argumento indicando que los países occidentales trataban de utilizar el Fondo como un medio para escapar del resentimiento nacionalista. Cfr. VAUBEL, R. (1987): *Op.Cit.*, p.95.

suyos: mayor autonomía. La cesión de competencias, hasta ahora nacionales, le abre nuevos campos donde desarrollar su actuación. Y el prestigio es mutuo.

La OI tiene la ventaja de no preocuparse por los ingresos ya que éstos son recogidos coactivamente en cada Estado. Su misión es lograr conseguir la mayor independencia posible en sus gastos.

Tal vez el panorama descrito pueda parecer bastante sombrío. Es evidente que estos argumentos no explican todo el comportamiento de un gobierno ante una OI. Sin embargo, ponen de manifiesto la existencia de factores que resultan totalmente necesarios si se quiere comprender el alcance de una institución de este tipo.

#### ***4.5.2. Grupos de Interés y Organismos Internacionales***

En el capítulo tercero habíamos dedicado una especial atención a los grupos de interés. Se trata ahora de analizar su influencia sobre una OI. Como allí indicábamos, individuos y grupos gastan recursos en influir sobre

la elección de reglas que determinan su situación. Los intereses afectados invertirán por tanto, recursos con el fin de que los acuerdos internacionales no perjudiquen, y en la medida de lo posible, favorezcan su posición relativa<sup>296</sup>. Esa inversión se realizará allí donde se lleven a cabo las decisiones y por tanto, es de esperar que también en la OI.

Las indicaciones que se realizaron en el capítulo anterior acerca de las variables que determinan la eficiencia en la actividad de un grupo de interés nos pueden servir también para el caso de una OI, aunque con algunas modificaciones. La *cohesión del grupo* en este caso no tendrá lugar por naciones, sino es de esperar, que por sectores afectados. La unión de varios grupos nacionales, aunque sean pequeños, frente a otros grupos con escasos incentivos, refuerza su posición. El *ámbito institucional* en el que desarrollan sus actividades queda alterado en este caso. Las decisiones, en algunas materias, ya no son acordadas en las instancias nacionales sino a nivel supranacional. Conforme mayor sea el número de competencias cedidas a una OI, mayor será la presencia y la inversión de recursos de un grupo de interés sobre esa OI. Al mismo tiempo, se ha comprobado<sup>297</sup> que conforme aumenta el número de grupos, aumenta el número de reglamentaciones que emanan de una OI, sin saber precisar ya que es previo: las competencias, la reglamentación o el grupo.

---

<sup>296</sup> Cfr. *Capítulo III, apartado 2*. Cfr. también SMITH, R. (1991): *Op.Cit.*, pp.49-50.

<sup>297</sup> Cfr. KIRCHNER, E. y SCHWAIGER, K. (1981): "The Role of Interest Groups in the European Community". Aldershot. Hampshire. Gower.

Tumlir<sup>298</sup> señala dos casos ampliamente contrastados acerca de la Comunidad Europea: antes de la CE existían restricciones a la importación por parte de cada Estado. Una vez aprobada la Comunidad y eliminadas, al menos teóricamente, las restricciones a los movimientos internos de bienes, se creó un arancel común superior a la media arancelaria previa. Algo semejante ocurrió con la Política Agraria. Con anterioridad a la fundación de la CE, existían subvenciones sobre algunos productos por parte de cada uno de los Estados Miembros. Puesta en marcha la PAC, un número mayor de productos se benefició de esas subvenciones, y en general, en una cantidad más elevada. Lo que ahora interesa destacar es que el nuevo ámbito institucional suponía que los productores estaban mejor representados a nivel comunitario que aquellos que salían perjudicados por esas medidas, es decir, los consumidores.

Por último, el *contenido de las pretensiones* —que era la tercera variable a tener en cuenta para conocer su eficiencia— estará en función del tipo de OI que se haya establecido. Una institución de carácter más técnico tiene más posibilidades de recibir influencias de grupos muy determinados —pensemos en la Organización Internacional de la Energía— que otra con caracteres más difusos.

Vaubel señala que<sup>299</sup> las OI ofrecen mayores transferencias a los grupos de interés que las administraciones nacionales. La base de este

---

<sup>298</sup> TUMLIR, J. (1983): *Strong and Weak Elements in the Concept of European Integration* en MACHLUP, F.; FELS, G. y MUELLER-GROELING, H. (eds): *"Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honour of Herbert Giersch"* pp.29-56. London. Macmillan for the Trade Policy Research Center.

<sup>299</sup> Cfr. VAUBEL, R. (1987): *Op.Cit.*, p.98.

argumento se encuentra en que los votantes se localizan más lejos del proceso de decisión –han aumentado sus costes sin aumentar claramente sus beneficios– mientras que el grupo tiene la misma fuerza o tal vez mayor (economías de escala). La mayor autonomía de que goza una OI frente a una administración nacional y los escasos incentivos que tiene un miembro del Gobierno en controlar la actividad, vienen a reforzar este argumento.

Finalmente, la OI encuentra en los grupos de interés un poderoso aliado para maximizar sus preferencias. Los grupos de interés vienen a asentar su legitimidad, al utilizarlas como interlocutores válidos para sus pretensiones. Al mismo tiempo, los grupos desarrollan una importante función de proporcionar la información necesaria para que las agencias desarrollen sus actividades. La importancia de los grupos de interés en la formación de la legislación comunitaria no resulta accidental, como ha señalado Peirce<sup>300</sup>. Los grupos de interés se benefician, al mismo tiempo, de la cesión de competencias a una OI. Mayor discrecionalidad y un número más elevado de competencias, supone aumentar la posibilidad de incrementar las rentas.

#### 4.5.3. Consumidores / Votantes

---

<sup>300</sup> PEIRCE, W.S. (1991): *Unanimous Decision in a Redistributive Context: The Council of Minister of the European Communities* p.269 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.



Consumidores y votantes son los únicos cuyas preferencias tienen un sentido opuesto en lo referente a las OI, y en especial en lo referente a su tamaño. Aparte de un sentimiento internacionalista, los consumidores serán partidarios –de acuerdo a su propia función de utilidad<sup>301</sup> de permitir la competencia entre instituciones para la provisión de esos servicios, facilitar la salida como medio de asegurar la eficiencia y afectar los gastos ocasionados por la organización a los servicios que realiza, controlando de esta forma el presupuesto<sup>302</sup>.

Sin embargo, este hecho no resulta excesivamente relevante ya que el dato fundamental a retener en el votante es un incremento de los incentivos para su *ignorancia racional*: los coste de obtener información sobre la actividad de las agencias se eleva exponencialmente en el caso de las supranacionales<sup>303</sup>. Si además, su nivel de incidencia es mínimo, su

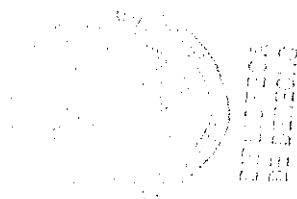
---

<sup>301</sup> Entendida por algunos como maximización de la renta: Cfr. los trabajos citados en MUELLER (1989): *Op.Cit.*, p.290 y ss. Por contra, cfr. STIGLER, entre otros, duda que la variable a maximizar sea la renta, ya que gobierne quien gobierne, se preocupará de mejorarla. Para comprobar esta conclusión, Stigler analiza los períodos 1900–1932 –de predominio republicano– y 1934–1970 –demócrata– concluyendo que no había relación entre el desarrollo medio de la renta y la proporción de votos que recibía. La determinación de la variable a maximizar no resulta en este caso esencial, por la "ignorancia racional" del votante. Cfr. STIGLER, G. (1973): "General Economic Conditions and National Elections" en American Economic Review, vol.63, p.160–167.

<sup>302</sup> FREY, B. y GYGI, B. (1991): *International Organizations from the Constitutional Point of View* pp. 72 y ss. en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach" Westview Press. Boulder. S.Francisco.

<sup>303</sup> Lo anterior no significa que el votante bien informado esta actuando irracionalmente. En estos supuestos, el actor estará buscando otros beneficios particulares (la información como fin en si mismo, p.ej. por ser miembro de un grupo de interés).

comportamiento más probable será el de una auténtica indiferencia sobre que allí ocurra: carece de elementos de juicio y tampoco le resulta eficiente conseguirlos.



## 4.6. CONCLUSIONES. LAS ESTADÍSTICAS

Este capítulo comenzó señalando uno de los hechos más importantes de la vida internacional en las últimas décadas: el aumento del número de OI y de sus competencias. A lo largo de estas páginas se han ido ofreciendo argumentos que ayuden a explicar esa primera consideración: conocidas las preferencias de cada uno de los actores relevantes en la vida internacional, todos coinciden –por diferentes causas– en promover el desarrollo de la OI como uno de sus objetivos. Sólo en el caso de los votantes, sus preferencias podían alejarse de esos resultados. Sin embargo, como ya indicamos, tienen escasos incentivos para que su voz sea escuchada a nivel internacional.

Antes de intentar la aplicación de este modelo a un supuesto concreto, como es el caso de la Comunidad Europea, puede resultar relevante hacer algunas consideraciones sobre una de las actividades más comunes de la OI: la elaboración e interpretación de estadísticas. Resulta bastante común que las OI ofrezcan, dentro del campo en el que se especializan, datos generales acerca de su sector, especialmente de sus países miembros, que son interpretados a su vez por los propios asesores

con los que cuenta la OI: El *Informe sobre la Pobreza* del Banco Mundial, las series de *Eurostat* en la Comunidad Europea, las *International Financial Statistics* del FMI, o los *Main Economic Indicators* de la OCDE son casos bien conocidos.

Los Informes y Estadísticas suponen una buena parte del *output* generado por una OI. Sea cual sea el nivel de competencias asumidas por una institución, es difícil que no se encuentre un Informe Anual en el que se ponga de manifiesto –además de sus actividades– la situación del sector en el que se trabaja y un conjunto de datos estadísticos que completen la información.

La provisión de información por parte de una OI se ha analizado tradicionalmente como un supuesto de bien público internacional. Una vez que surge la información, el uso por una persona no impide que sea utilizado por otra, de modo que un aprovechamiento óptimo exige que ésta se encuentre disponible para todos los potenciales consumidores sin cargo. El argumento puede resultar válido para una parte de la información, pero no para su conjunto. La consideración de bien público puede aplicarse a aquella información que disfruta no sólo de economías de escala sino de exclusividad en su acceso: es el caso de las estadísticas sobre balanzas de pago, índices de producción o desempleo, oferta monetaria, etc<sup>304</sup>. Sin embargo, la mayor parte de la información que proporciona una OI es obtenida y producida desde el mercado: precios, tipos de interés, tipos de

---

<sup>304</sup> FRATIANNI, M. y PATTISON, J. (1991): *International Institutions and the Market for Information* p.102 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): "The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach". Westview Press. Boulder. S.Francisco.

cambio, cotizaciones, etc. De hecho, existen sociedades que se dedican a proporcionar esa información (*Reuters, Telekurs, Compuserve, Dow Jones News Retrieval*). Del mismo modo es difícil caracterizar como bien público la interpretación que realiza la OI sobre esos datos.

La posibilidad de competencia en la provisión de esos bienes, es uno de los elementos distintivos de este mercado. Se ha comprobado empíricamente como la labor realizada por las OI se ha ido trasladando de la oferta de estadísticas a la provisión de interpretaciones acerca de esos datos<sup>305</sup>. En este campo las OI tienen una ventaja comparativa sobre las sociedades privadas –gozan de mayor prestigio–, al mismo tiempo que resulta más sencillo poner de manifiesto la importancia del papel desempeñado por las OI en esos acontecimientos<sup>306</sup>. El objetivo último de la organización, de acuerdo con lo expuesto, no es tanto proporcionar la información como justificar su actuación y la necesidad de sus actividades.

La OI goza también, con respecto a los intermediarios privados, de una ventaja en el precio. El precio pagado por esa información puede dividirse entre los derechos de participación en la OI y los derechos pagados al adquirir alguna de las publicaciones. Los primeros son pagados por el Estado, y representan una parte muy pequeña de su presupuesto. El precio pagado por el consumidor se reduce a la segunda parte, de modo que se encuentra por debajo del coste marginal. En algunos casos, llega hasta ser cero. Lo que esta consideración sugiere es que los consumidores tendrán, de nuevo, escasos incentivos para controlar la calidad y la

---

<sup>305</sup> FRATIANNI, M y PATTON, J. (1991): *Op.Cit.*, p.105.

<sup>306</sup> Cfr. VAUBEL, R. (1987): *Op.Cit.*, p.98.

información que se le proporciona<sup>307</sup>. No puede, por supuesto, predicarse lo mismo de los oferentes privados, que suelen cargar altos precios, y que por tanto, no pueden permitirse errores.

Aunque generalmente las sociedades privadas gozan de menos medios y menor acceso a la información que las OI, no hay evidencia empírica de que sus predicciones sean menos fiables que las llevadas a cabo por la públicas. Una primera justificación de este hecho sería, como hemos indicado, la diferencia en el precio. Otro argumento se refiere a la OI: existe la posibilidad de que estas organizaciones reciban presiones de los Estados miembros para que sus respectivas políticas no sean criticadas. Fratianni y Pattison<sup>308</sup> han tratado de probar esta afirmación, encontrando que *"los gobiernos y los bancos centrales no son casi nunca culpados por las tasas de inflación que aparecen en la Informes de la OCDE"*.

Finalmente las OI tienden a generar información que incrementa la coordinación política<sup>309</sup>. Es difícil encontrar algún informe de alguna organización internacional que no proponga de uno u otro modo, la coordinación como un medio de resolver los problemas. Este hecho resulta coherente con el análisis realizado en las páginas precedentes acerca de las preferencias de los funcionarios de una OI. Su validez como solución

---

<sup>307</sup> Este hecho también ha llevado a pensar que, tal vez, las estadísticas están sobreofertadas: GILLESPIE, S. (1990): *Are economic statistics overproduced?* en *Public Choice*:67, vol.3, pp.227-243.

<sup>308</sup> FRATIANNI, M. y PATTISON, J. (1976): *The Economics of OECD* en BRUNNER, K. y MELTZER, A. (eds): *Institutions, Policies and Economic Performance*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Amsterdam. North Holland, 75-153.

<sup>309</sup> Cfr. FRATIANNI y PATTISON (1991): *Op.Cit.* p.118

a los problemas, en el campo macroeconómico, fue objeto de estudio en el *capítulo 1*.

# LA COMUNIDAD EUROPEA COMO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: TEORÍA ECONÓMICA

5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL EUROPEO	211
5.2. LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD	225
5.2.1 La Comisión	226
5.2.1.1. La Comisión y el Acta Unica	231
5.2.2. El Tribunal de Justicia	232
5.2.2.1. El Tribunal de Justicia y el Acta Unica	233
5.3. LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA COMUNIDAD:	
EL CONSEJO	235
5.3.1. Los gobiernos ante el Acta Única	238
5.4. LOS VOTANTES ANTE LA COMUNIDAD:	
EL PARLAMENTO EUROPEO	254
5.4.1. El Parlamento Europeo ante el Acta Unica	257
5.5. LOS GRUPOS DE INTERES ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA: EL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL	264
5.5.1. Los Grupos de Interés ante el Acta Única	269



---

**L**a parte que ahora comienza trata de probar los argumentos que, a lo largo de estas páginas precedentes se han ido exponiendo. El capítulo quinto se dedica a aplicar el modelo elaborado acerca de las preferencias e incentivos a una organización internacional: la Comunidad Europea. En el siguiente capítulo se concreta aún más y se intenta comprobar cómo se manifiestan esas preferencias en la elaboración del Acta Única, la reforma más importante en esa institución. En el capítulo séptimo nos detendremos en el estudio del Acta para ver cuáles pueden ser los resultados, tomando como base el principio de que las normas están creando incentivos para una serie de conductas. Finalmente el capítulo octavo con un carácter algo especial, viene determinado por el tema que se ha elegido para llevar a cabo las verificaciones.

Nuestro objetivo no se circunscribe a un análisis propiamente jurídico o económico del Acta Única (AUE), o de la Comunidad Europea en su

totalidad, aunque en algunas ocasiones aludiremos a esos instrumentos con el fin de ilustrar aspectos concretos. Se han realizado y se están realizando estudios de probada calidad sobre con esos enfoques. Aquí trataremos –y quizá aquí este la novedad– lo que se puede denominar un análisis de incentivos. No se trata por tanto, de estudiar si, por ejemplo, la cohesión social es posible dentro del marco jurídico creado por el Tratado de Roma o si la política agraria es eficiente. Lo que ahora nos resulta relevante es conocer cuáles han sido las razones que han movido a incluir la cohesión social en el AUE, o por qué existe política agraria y no una política que regule el sector de la madera –que también es real– en la Comunidad. Tal vez, arrojando luz sobre esos hechos, se comprenderán mejor los resultados.

## 5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL EUROPEO

Sin entrar a considerar los diversos y complejos proyectos históricos, la idea de "Europa" parece cristalizar en nuestro siglo como resultado de la situación alcanzada en el continente después de la segunda guerra mundial<sup>309</sup>. Los desastres ocasionados por la contienda acentuaron la necesidad de superar una situación de permanente inestabilidad en los Estados europeos<sup>310</sup>. La integración entre los diferentes países aparece como una necesidad inevitable que debe ir estableciéndose entre las democracias europeas más evolucionadas<sup>311</sup>. Acerca del modo de alcanzar

---

<sup>309</sup> Cfr. BRUGMANS, H. (1972): *"La Idea Europea: 1920-1970"* Madrid. Edit. Moneda y Crédito

<sup>310</sup> Acerca de cómo es sentida esa necesidad en los movimientos de resistencia al régimen nazi durante la segunda guerra mundial, cfr. LIPGEN, W. [ed.] (1985-1988): *"Documents on the History of European Integration (1939-1950)"*, Berlin, New York. De Gruyter. European University Institute. 3 vols.

<sup>311</sup> Desde el lado aliado se alzan numerosas voces sugiriendo diferentes propuestas de Unión tras la guerra: El Proyecto propuesto al gabinete inglés por Jean Monnet de Unión orgánica entre Francia e Inglaterra (16.VI.1940), las ideas de Clarence Streit y Clement Attlee inspiradoras del movimiento *Unión Federal*, la llamada a la federación lanzada por Spinelli y Roosi en el *Manifiesto de Ventotene* (1941), la fundación del *Comité Francés para la Federación Europea* llevado a cabo por Henry Frenay (1944), la elaboración del *Manifiesto por la Resistencia Europea* (1944). Cfr. LIPGEN, W. (1985): *Op.Cit.*, p.120 y ss.

esa integración se plantean diferentes modelos, desde las posturas federalistas más radicales a los planteamientos neofuncionalistas de Jean Monnet. La firma del Tratado de Roma supondrá, desde esta perspectiva, un paso hacia una realidad inevitable en la que triunfaban los planteamientos moderados<sup>312</sup>.

El argumento resulta familiar a estas alturas del trabajo. Así como los fallos del mercado habían justificado la creación de agencias nacionales, los errores de los países europeos avalaban la necesidad de crear una institución que regulara las relaciones entre los diferentes Estados. El comienzo de la segunda guerra mundial había quebrado definitivamente el orden internacional y se hacía necesario, al menos en Europa, una entidad que regulara el nuevo orden<sup>313</sup>. La creación de una Comunidad Económica era el primer paso de un proceso de regulación de horizontes más amplios.

---

<sup>312</sup> Cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): "La Unificación europea: Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea". 2 edic. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la CEE.

<sup>313</sup> Así parece desprenderse de los dos hechos mas relevantes acerca del proyecto europeo en la posguerra: el discurso de Winston Churchill en la Universidad de Zurich (29.IX.1946) y el *Congreso de Herterstein* (21.IX.1946). En el discurso del primer ministro se encuentra condensado cuál es la perspectiva general del problema en los ámbitos culturales y políticos. La importancia del Congreso de Herterstein se encuentra en que allí se dan cita los diversos modos de concebir a integración. Volveremos a este punto en el final del capítulo. Cfr. CHURCHILL, W. (1947): Cfr. *Discurso en la Universidad de Zurich* (19.XI.1946) recogido en BRUGMANS, H. (1972): "La Idea Europea: 1920-1970" Madrid. Edit. Moneda y Crédito, p.367.. Un extracto de las Actas del Congreso se encuentran recogidas también en BRUGMANS, H. (1972): *Op.Cit.* p.396 y ss.

Las sucesivas propuestas que se van confeccionando en la posguerra culminan en la creación del *Consejo de Europa*<sup>314</sup>. Aunque los federalistas vieron en éste un principio de Unión, lo cierto es que su actividad quedó reducida a la defensa de los derechos y garantías de la persona.

Frustradas sus esperanzas en el *Consejo*, la dinámica de la llamada "guerra fría" sirvió como incentivo para la creación de un nuevo proyecto al que los institucionalistas prestaron todo su apoyo: la *Comunidad Europea de Defensa* (27 de mayo de 1952) propuesta por el Gobierno Británico. El Tratado de Constitución de la nueva agencia preveía la creación una estructura federal con una Asamblea de Representantes, a cuyas ordenes quedarían las "Fuerzas Armadas europeas"<sup>315</sup>.

Sin embargo, el 30 de julio de 1954, la Asamblea Nacional Francesa decide aplazar de forma indefinida el examen del Tratado. Con esta decisión se truncaba un nuevo proyecto federalista.

El tercer proyecto que, esta vez, culmina felizmente, es la creación de las Comunidades Europeas. Sobre el Tratado del Carbón y del Acero ya suscrito, y la experiencia de la Unión Aduanera alcanzada en el Benelux (1942), el creador de ésta, Henry Spaak lleva a cabo —por mandato de la

---

<sup>314</sup> El estudio mas completo sobre la proyectos europeos puede consultarse en FOERSTER, R.H. (1967): "*Europa, Geschichte einer Politischen Idee*" Munchen, Nymphenburger Verlagshandlung.

<sup>315</sup> *Resolución* adoptada por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la CECA con base en el art.38 del aun no ratificado Tratado CED, sobre la elaboración de un Estatuto de una Comunidad Política Europea (Luxemburgo, 10.IX.1952) en TRUYOL, A. (1972): "*La Integración europea: Idea y realidad*", p.120 y ss.

Conferencia de Mesina entre los seis socios fundadores— un proyecto que, finalmente, será firmado en Roma instituyendo las Comunidades Europeas<sup>116</sup>. El centro del Tratado se encuentra en la creación de un área de libre mercado en el que se pueden aprovechar las ventajas de la Unión Aduanera; para conseguirlo establecen varias agencias con limitadas competencias<sup>117</sup>, fundamentalmente ejecutivas y de control.

La Comunidad Europea (CE) surge como una organización internacional, aunque con peculiaridades que se van acentuando a lo largo de los años. No se puede llevar a cabo, como señalamos en el capítulo anterior, un análisis microeconómico y macroeconómico de la organización internacional. El Tratado de Roma (TR) pretende, a lo largo de su articulado, internalizar todos los actores que toman parte en el proceso de decisiones. Así, gobiernos, grupos de interés, y posteriormente los votantes, tienen un canal propio para participar en el desarrollo de la Comunidad aunque, en la realidad sean otros los medios empleados. Este elemento distintivo estará presente en la mayoría de los conflictos institucionales de la Comunidad.

El desarrollo de la Comunidad —desde su nacimiento hasta nuestros días— puede explicarse como un proceso de concienciación por parte de los países miembros acerca de la realidad europea, y la necesidad de coordinar

---

<sup>116</sup> El Tratado fue aprobado por Francia, Holanda, Bélgica, Italia, República Federal de Alemania y Luxemburgo el 25.III.1957 y entró en vigor, el uno de enero de 1958.

<sup>117</sup> De hecho, la Comisión de las Comunidades Europeas, cuenta, en su creación, con un nivel más limitado de competencias que las fueron entregadas a la *Alta Autoridad* del Tratado CECA.

sus políticas a fin de aumentar el bienestar general de sus ciudadanos. Independientemente de la validez de este argumento, que resulta insoslayable, tomaremos otro punto de partida. La evolución y el desarrollo de la Comunidad pueden *también* explicarse como una manifestación de las preferencias de los actores y su capacidad de hacer valer sus intereses cuando otros resultan contrapuestos. Este enfoque, vale la pena repetirlo, se fija en la función de utilidad que maximiza cada individuo dentro de las restricciones que supone su marco institucional, con el fin de explicar los posibles resultados.

La administración de la Comunidad está confiada a la Comisión (art.155 TCEE). Por las razones apuntadas en el capítulo anterior, es lógico esperar que sus miembros busquen una ampliación de competencias. A grandes rasgos, algo semejante puede decirse de la *Asamblea*, denominada desde 1987 *Parlamento Europeo*, cuya función consultiva ha ido derivando hacia un papel de representación. La primera vez que, de forma manifiesta, esas preferencias se pusieron de manifiesto fue en 1963. El *Comité Hallstein* presentó una propuesta en la que, junto a la financiación de la Política Agraria Común (PAC) –sobre la que gravitaba el interés de Francia–, se une la autonomía presupuestaria de la Comunidad y la extensión de poderes de la Asamblea. La Comisión presentó la propuesta a la Asamblea, que se apresuró a aprobarla, antes de que lo hiciera el Consejo, con el fin de ganar fuerza en las negociaciones. Francia decide no participar en las reuniones de las instituciones –política de *silla vacía*– hasta que la propuesta se retire.

La solución a la crisis -el famoso Compromiso de Luxemburgo (1966)- no rechaza la propuesta sino que entra en el fondo del problema: no se podrán adoptar medidas a nivel comunitario sin contar con el parecer unánime (veto) de todos los miembros del Consejo. La capacidad de actuación de la Comisión quedaba limitada y Francia conservaba su influencia.

Este breve episodio pone también de manifiesto que las preferencias de la Comisión y la de algunos Estados miembros no siempre coinciden. Los Estados miembros actúan en la Comunidad a través del Consejo. Aunque no se han ocultado las reticencias sobre la labor de la Comunidad en numerosas ocasiones, los Estados encuentran en la Comunidad un eficaz instrumento para maximizar sus preferencias. Así, por ejemplo, De Gaulle (1958-1969) no parecía compartir los ideales federalistas de la Unión Europea<sup>318</sup>, y veía una "quimera"<sup>319</sup> una Europa Supranacional, para la que no ahorró fuertes calificativos<sup>320</sup>.

Sin embargo, esa opinión no supuso un obstáculo, o tal vez esa sea la causa, para que utilizara la Comunidad como un instrumento con el fin de alcanzar sus objetivos. El *acquis communautaire* se desarrolló, en sus dos terceras partes, para regular el mercado agrícola, cuyos principales

---

<sup>318</sup> De hecho, se pronunció, desde la oposición, en contra de la ratificación por la Asamblea Nacional del Tratado de Roma. Cfr. BRUGMANS, H. (1972): "La Idea Europea, 1920-1970" Madrid. Edit. Moneda y Crédito, p.320 y ss.

<sup>319</sup> CHUECA SANCHO, G. (1979): *Francia, ante la Unión política de Europa*. Bosch, Barcelona, p.101.

<sup>320</sup> "Los países perderán su personalidad nacional ... (siendo) regida por un aeropago tecnocrático, apática e irresponsable": Conferencia de Prensa (14 II 1963) recogida en BRUGMANS, H. (1972): *Op.Cit.*, p.101.



beneficiarios fueran los agricultores galos. La Comisión, "*moldeada con el sabor de las agencias de planificación desarrolladas por la Administración francesa y la cohesión encontrada en la mayoría de los ministerios de Finanzas*"<sup>321</sup>, no sólo no podía oponerse a esas medidas, sino que, a través de ellas, alcanzaba sus propios objetivos.

Lo que parece inferirse de los acontecimientos ocurridos durante esta etapa de la Comunidad es que los gobiernos estaban dispuestos a fomentar la actividad de las instituciones, siempre que ésta redundase en su propio beneficio; esto resulta, dentro de nuestro modelo, plenamente coherente. Así puede interpretarse, por ejemplo, la creación del *Consejo Europeo*.

En la Cumbre de Jefes de Estado<sup>322</sup> de 1974 se discutió un nuevo acuerdo que establecería la creación<sup>323</sup> del Consejo Europeo. los máximos mandatarios de cada Estado se reunirían tres veces al año, junto con sus ministros de Asuntos Exteriores "*cuando así sea necesario de acuerdo a lo establecido para el Consejo de las Comunidades y la necesidad de una mutua cooperación*" (art.3). El mismo artículo establecía que los ministros de Asuntos Exteriores, "*reunidos en el Consejo de las Comunidades, actuarán como iniciadores y coordinadores (...) en orden a asegurar la*

---

<sup>321</sup> HARROP, J. (1990): *The political economy of integration in the European Community* Aldershot. Edward Elgar, p.54.

<sup>322</sup> *Bulletin des Communautés Européennes*, nº 12/1974. pp.7-12.

<sup>323</sup> Realmente no se trataba de una creación, sino de la institucionalización de una práctica no prevista en los Tratados. Así, con anterioridad a esa fecha, se habían celebrado dos Consejos en 1961 para discutir el *Plan Foucher*, uno en 1967 para celebrar el décimo aniversario de la firma del Tratado y dos en 1972 y 1973 para desbloquear la candidatura británica.

consistencia en las actividades de la Comunidad y la continuidad de su trabajo". El acuerdo también recordaba la necesidad de llevar a cabo una unión económica y monetaria (art.18), proponía el sufragio universal en las elecciones al Parlamento Europeo que se deberían celebrar en 1979 (art.12) y decidía la creación de una comisión para estudiar la posibilidad de una pasaporte común a todos los ciudadanos de la Comunidad (art.10).

La propuesta, un nuevo jalón en la vida comunitaria, podía ser interpretada desde diferentes puntos de vistas. Si desde la óptica federalista podría tratarse de un nuevo paso hacia la inevitable unificación, desde el planteamiento que aquí se está exponiendo, se trata más bien de un efecto provocado, fundamentalmente, por las nuevas incorporaciones. Para el gobierno británico suponía un mecanismo de control de las actividades comunitarias. Esta parece ser también la interpretación del gobierno francés, promotor del proyecto, para los que la incorporación de los tres nuevos Estados podía hacer peligrar su papel dominante en la CEE<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> La postura "ambivalente" del gobiernos francés parece ser una constante en la evolución de la Comunidad, y volverá a aparecer en el Acta Única. Así durante esta etapa, Pompidou declaraba antes de la Cumbre de Jefes de estado comunitarios que *"deploraba la falta de respuesta de otros gobiernos a los requerimientos franceses para llevar a cabo una política común en las áreas financieras, industriales y tecnológicas, por temor a entrar en acuerdos institucionales"* al tiempo que no dudaba, un año después, en manifestarse contrario a cualquier acuerdo que supusiera otorgar mayores competencias a la Comunidad. Cfr. *Declaración citada como anexo al Discurso del Presidente de la Conferencia, Mr. Anke Jorgensen, Primer ministro Danés*. Cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1974): *"Séptimo Informe General de las Actividades de las Comunidades"* Luxemburgo. p.487 y TAYLOR (1982): *Op. cit.*, p.747.

En este sentido el Acuerdo, promovido por Giscard d'Estaing, parecía responder más bien a la tradición comenzada por De Gaulle y mantenida por Pompidou. El establecimiento de los Consejos entre ministros de Asuntos Exteriores, con el poder de promover –hasta ahora patrimonio exclusivo de la Comisión– legislación comunitaria y como interlocutores entre los gobiernos y las instituciones supranacionales, parecía responder más a un esfuerzo por controlar el trabajo llevado a cabo por los "eurócratas" y su efecto en cadena hacia otras esferas. La Comunidad adquiría un carácter más intergubernamentalista en detrimento de la Comisión<sup>325</sup>.

Los años posteriores a la conclusión del Acuerdo del 74 presentan a los gobiernos de los Estados miembros con ciertas reticencias acerca de las actividades de la Comunidad. Se observan fallos y deficiencias en las instituciones que aumentan el recelo en los gobiernos nacionales<sup>326</sup>. Así por ejemplo, la decisión del gobierno francés de desafiar la sentencia dictada por la Corte Europea sobre prohibición de las importaciones de lana británica<sup>327</sup>; la propuesta del gobierno francés y alemán de rechazar el incremento del presupuesto aprobado por el Parlamento y no pagar sus contribuciones<sup>328</sup>; las continuas demandas por parte del gobierno británico

---

<sup>325</sup> Cfr. en este sentido, TAYLOR (1982): Op.Cit., p.750 y ss. También WALLACE, H. y WEBB, C. (1977): "Policy Making in the European Communities", London, John Wiley, p.35.

<sup>326</sup> Cfr. TAYLOR, P. (1982): "The Limits of European Integration" Beckenham, United Kingdom: Croom Helm p.55.

<sup>327</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1980): "Thirteenth General Report on the Activities of the Communities" Brussels, p.280.

<sup>328</sup> En un artículo del *Financial Times* (17.1.1981), Gaston Thorn declara que estaría dispuesto a negar la entrada a Francia en el Tribunal de Justicia Europeo por su rechazo a contribuir al Presupuesto. En febrero del mismo año, Bélgica y

para reducir su contribución al presupuesto, etc. manifiestan la existencia de un cierto malestar sobre las actividades de las instituciones. El derecho de veto, consagrado en el Acuerdo de Luxemburgo es utilizado como arma arrojadiza que paraliza propuestas surgidas desde la Comisión<sup>329</sup>.

Las incorporaciones de nuevos miembros a la Comunidad ponen de manifiesto la competencia entre Estados, otro de los rasgos al que nos referimos en el capítulo anterior. Así, la primera ampliación estará retrasada por el veto francés, hasta el año 74. En las incorporaciones de Grecia, Portugal y España, además de los componentes políticos y de derechos humanos, había evidentes recelos en lo que se refiere a la competitividad comercial. La participación de tres nuevos países con economías más retrasadas, en general, que el resto de la Comunidad, suponía una nueva fuerza emergente en la toma de decisiones. Los "países del Sur" buscaron incentivar los Fondos de Desarrollo Regional al tiempo que cambiaron el idioma de los beneficiarios de la política agrícola. La admisión de reformas en la política agraria por parte de Francia presenta una evidente relación con este proceso.

La existencia de problemas en el entorno también se manifestaron en la Comunidad y pusieron de manifiesto la perspectiva instrumental en la que era contemplada. La segunda crisis energética agudizó los problemas ya presentes, en países fuertemente dependientes de los derivados del petróleo. La divergencia en las economías de los países miembros provocó

---

Alemania se niegan a contribuir a los nuevos incrementos. Cfr. Taylor (1982): *Op.Cit.*, p.756.

<sup>329</sup> Cfr. WALLACE, H. y WEBB, C. (1977): *Op.Cit.*, p.37 y ss.

que cada uno tomara su propias medidas ante la crisis. Las nexos de coordinación que se habían creado no hacían en este sentido más que dificultar la eficacia de los instrumentos utilizados<sup>330</sup>.

La Comisión parecía incapaz ante unas situaciones que no podía canalizar. Como reconoció el *Comite de los Tres Sabios*, "la Comisión no ha desarrollado un punto de vista coherente acerca de su propia actividad, que hubiera podido canalizar y dirigir su enorme numero de propuestas"<sup>331</sup>. Sin embargo, dentro de esas crisis institucionales, tuvieron lugar fenómenos que tendrían posteriormente, significada relevancia. Así, en los Consejos de Bremen (julio de 1978) y Bruselas (diciembre 1978) se decide la creación del Sistema Monetario Europeo. Aunque la experiencia de un sistema de cambios fijos dentro de una banda (la serpiente en el túnel), con el fin de sustituir el Sistema de Breton Woods, no había sido excesivamente positiva, su aprobación no levantó importantes reticencias.

El contenido y aprobación de los Presupuestos resultaba ser, como se desprende del capítulo anterior, uno de los aspectos en el que las preferencias de cada uno de los actores se manifestaban de forma más clara. Hasta 1970, el Presupuesto de la Comunidad se financiaba a través de las contribuciones nacionales con que cada Estado sufragaba los gastos, de forma que los Parlamentos nacionales podían controlar los gastos comunitarios bajo el principio del *juste retour*. El sistema de contribuciones fijas

---

<sup>330</sup> HODGES, M. y WALLACE, W. (1981): "Economic Divergence in the European Community" Londres. Harper & Unwin, p.122.

<sup>331</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1979): *Bulletin of the European Communities*, 9, p.19.

implicaba un procedimiento de decisiones que daba preponderancia al Consejo, integrado por un miembro de cada gobierno<sup>332</sup>. El intento realizado en 1966 de alcanzar autonomía presupuestaria y aumentar los poderes de la Asamblea había fracasado.

Una nueva propuesta francesa, –que precisamente omite la relación con la política agraria común<sup>333</sup>– es aprobada. Se sustituye el mecanismo de contribuciones nacionales por un sistema de *recourses propres*. Esos recursos propios, según la modificación de los Tratados de 1970, provienen de los derechos de aduanas con cargo al arancel común, de los descuentos agrícolas y de los ingresos provenientes del IVA (que quedan fijados en un 1%)<sup>334</sup>.

La creación, al mismo tiempo que el nuevo procedimiento de financiación, de un Fondo de Desarrollo Regional, ocasionó la necesidad de dotar a la Comunidad de un mecanismo corrector de convergencia de las economías comunitarias<sup>335</sup>. La aplicación del mecanismo corrector ha sido

---

<sup>332</sup> Cfr. PARLAMENTO EUROPEO (1990): *La Comunidad Europea*. Dirección general de Estudios, Estrasburgo. I ES III/C.

<sup>333</sup> La causa próxima de su aparición se encuentra en la propuesta francesa de *approfondissement* en la unidad económica, *achèvement* la autonomía presupuestaria y *élargissement* el número de países miembros que fue presentada en el Consejo de la Haya. Cfr. *Bulletin des Communautés Européennes*, nº1/1970, pp.12-17.

<sup>334</sup> Décision du Conseil, du 21 avril, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, nº L 94 du 28 avril 1970, p.19.

<sup>335</sup> El Reglamento 1172/76 del Consejo de 17 de mayo de 1976, creó un mecanismo encaminado a reducir el exceso en la aportación de recursos propios en comparación con lo que cada Estado miembro debía ingresar, si los recursos propios fueran proporcionales a su cuota del producto nacional bruto en relación

objeto de controversias continuas, como tendremos ocasión de analizar posteriormente.

El primer Parlamento Europeo elegido por sufragio directo en 1979 utilizó ya en el primer año del derecho a rechazar el presupuesto (1980). Desde entonces, la elaboración del presupuesto, como afirmaba la Dirección General de Estudios del PE, *"se ha caracterizado prácticamente cada año por la crisis y conflictos planteados entre el PE y el Consejo"*<sup>336</sup>. El conflicto se centra en los gastos no-obligatorios, es decir, en aquellos gastos no previstos por los Tratados, y en los gastos con cargo a la Política Agraria Común.

En los primeros, los no-obligatorios, el Consejo es partidario de su reducción; el Parlamento, de su incremento. Por el contrario, en el caso de los gastos agrícolas, las posiciones están invertidas. Las distintas *sensibilidades* representan, sencillamente, distintas preferencias. Así, en 1981, el PE aumentó los gastos no-obligatorios aprobados por el Consejo y propone a cambio una reducción de los créditos del FEOGA. Al mismo tiempo, se presenta el proyecto de presupuesto suplementario para 1980. El resultado final es que se aprueban, con leves modificaciones, las partidas pedidas por el Consejo en el presupuesto del año corriente y las requeridas por el Parlamento en el presupuesto suplementario del año anterior. El presupuesto de 1982 recorre unos pasos semejantes, centrándose ahora el debate en la clasificación de los gastos. Como el problema sigue vivo y con

---

con la suma de los PNB de todos los Estados Miembros. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO (1990): *Op.Cit.*, Es III/C/9.

<sup>336</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1990): *Op.Cit.*, ES III/C/8.

el fin de no agudizar la situación, se aprueban dos presupuestos suplementarios para 1982 y 1983. El agotamiento de los recursos propios en febrero de 1984 exige la aprobación de un nuevo presupuesto suplementario. El año 85 comienza con el rechazo por el Parlamento del Presupuesto en su totalidad. Finalmente, en el año 1986 el Consejo presenta un recurso ante el Tribunal de Justicia contra el Parlamento Europeo por entender que había un abuso en las competencias presuestarias<sup>337</sup>.

Los supuestos que se han ido enunciando a lo largo de estas páginas tienen como objetivo introducir en el estudio de la Comunidad, ilustrando con algunos ejemplos las diferentes preferencias de los actores a lo largo del tiempo. La enumeración no resultaba exhaustiva y se han omitido, de hecho, instituciones que juegan un papel relevante, como es el caso del Tribunal de Justicia. Se hace necesario, por tanto un análisis detenido de esas instituciones, sin pretender explicar su funcionamiento, sino abrir el camino para una comprensión de la génesis y desarrollo del Acta Única<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1990): *Op.Cit.*, Es III/C/8.

<sup>338</sup> Para un estudio institucional, cfr. BOULOIS, J. (1990): "*Droit institutionell des Communautés européennes*". 2 edic. Paris. Jean Boulois.



## 5.2. LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD

La Comunidad, como organización internacional peculiar, posee dentro de los órganos permanentes de carácter administrativo, sus propias instituciones de control de legalidad y eficacia –el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas– así como instrumentos financieros propios: el Banco Europeo de Inversiones. En este apartado nos referiremos fundamentalmente a los órganos puramente administrativos, aunque haremos algunas referencias a estos últimos.

### 5.2.1 La Comisión

La Comisión es considerada como el elemento fundamental en la Administración de la Comunidad<sup>339</sup>. Está estructurada en un presidente, diecisiete comisarios –que ocupan las diferentes carteras– y veinte directores generales, que tienen a su cargo 16.300 funcionarios en Bruselas y Luxemburgo<sup>340</sup>.

El primer aspecto que llama la atención al observar estas cifras, no es el número de funcionarios –entre los más elevados de las organizaciones internacionales, pero comparable al de cualquier ministerio occidental– sino el diferente número de comisarios y directores generales. Este hecho nos manifiesta uno de los elementos más significativos de la administración europea: la convivencia de representantes de los Estados con funcionarios de la organización, dentro de la misma institución.

El artículo 157.2 del Tratado de las Comunidades (art.10 del Tratado de Fusión de las Administraciones de las diferentes instituciones) establece que *"Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de las Comunidades. En el ejercicio de sus funciones no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno"*

---

<sup>339</sup> La Comisión fue creada, como la mayoría de las instituciones comunitarias, tomando como ejemplo las instituciones semejantes en Francia. Cfr. SULEIMAN, E. (1974): "Politics, Power and Bureaucracy" Princeton, Princeton University Press. pp.35 y ss.

<sup>340</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): "La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad". Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.pp.31 y ss.

*ni de ningún organismo. (...) Cada Estado se compromete a respetar el principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones". Sin embargo el texto resulta difícilmente compatible con el artículo siguiente que indica: "serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros". De hecho, los comisarios y el gabinete que cada uno tiene, es y actúa como representante de los Estados miembros dentro de la Comisión. Este hecho tampoco resulta tan peculiar si lo comparamos con la teoría acerca de la organización internacional expuesta en el capítulo anterior, donde se diferenciaban estos dos tipos de funcionarios. En el caso europeo tienen unas connotaciones diferentes, ya que existe un órgano para representar los intereses de los Estados: el Consejo.*

Los funcionarios de la Comisión, como los de cualquier organización internacional, pertenecen a los Estados Miembros. Aunque no existe formalmente una "cuota" por cada Estado miembro, de hecho existe una relación entre el número de funcionarios de una nacionalidad y su contribución al Presupuesto de la Comunidad. Esta relación queda de manifiesto en los funcionarios de mayor rango<sup>341</sup> (A<sub>1</sub>). Así, por ejemplo, las adhesiones de España y Portugal provocaron la incorporación de 1320 funcionarios españoles y portugueses: 446 funcionarios se acogieron a la jubilación anticipada y 939 puestos de trabajo fueron creados<sup>342</sup>.

La maximización del presupuesto, la dificultad de control de la administración y la aversión al riesgo eran incentivos a aumentar el tamaño

---

<sup>341</sup> Puede consultarse el Cuadro 5.1 de este mismo trabajo (apdo 5.3).

<sup>342</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): *Op.Cit.*, p.35.

de la organización, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior. Para comprobar esta afirmación, ya en este capítulo hemos visto cómo la aprobación de presupuestos suplementarios es una práctica habitual, al menos, en los años ochenta. De hecho en 1987 y 1988 se aprobó un conjunto de medidas –*el paquete Delors*– con el fin de sanear la crisis financiera que estaba sufriendo las Comunidades<sup>343</sup>. Con datos más recientes, EL Tribunal de Cuentas<sup>344</sup> ha señalado que los gastos realizados por la Comisión en el ejercicio de 1989, exceden sustancialmente a los ingresos presupuestados<sup>345</sup>. En la misma línea, los gastos que sí se encuentran en el presupuesto de 1991 suponen un incremento del 18% sobre el año anterior<sup>346</sup>, sin contar con los presupuestos suplementarios, uno de los cuales, el dedicado a ayuda para el pueblo ruso, excede de 3 billones de ECUS. Al mismo tiempo, la Corte de Auditores mantiene que el número de funcionarios adscritos a la Comisión excede en dos mil al número propuesto por esa institución<sup>347</sup>.

---

<sup>343</sup> Cfr. COM(87) 100, COM (87) 101, COM(87) 400 y COM(88) 148. La principal medida aprobada fue incrementar los recursos propios (3,4 PIB) de los países miembros.

<sup>344</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS (1990): "*Informe Anual 2 vol.*" Oficial Journal of the European Communities (90). Serie C, 313/01 y 02.

<sup>345</sup> Los presupuestos de las Comunidades para 1991 ascienden a 55,5 billones de ECUS, presupuesto semejante, por ejemplo, al de Holanda. Cfr. TRIBUNAL DE CUENTAS (1990): *Informe 1989*, p.13.

<sup>346</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *29 Informe General sobre las Actividades de las Comunidades Europeas*. p.35

<sup>347</sup> Cfr. TRIBUNAL DE CUENTAS (1990): *Informe 1989*, p.21, 37 y ss. No extraña, en este sentido, que la Corte no haya publicado los Informes sobre personal en el Consejo y en la Comisión, ni tampoco haya suministrado información sobre la vía especial que utilizó la Comisión para financiar un conjunto de programas de desarrollo en Grecia, después de que ésta amenazara con abandonar la Comunidad.

Como ya hemos indicado otras veces, no se trata de una acción negligente o equivocada por parte de los funcionarios de la Comunidad; resulta ser, más bien, la consecuencia lógica de un conjunto de incentivos que están presentes. Algo semejante ocurre en el caso de las lenguas oficiales de la Comunidad. Por acuerdo de la propia Comisión, son lenguas oficiales, las lenguas de todos los países miembros. El efecto inmediato de esta norma es que el 35% del presupuesto dedicado a personal se destina a los servicios de traducción, un tercio de los funcionarios de nivel A son traductores y 2200 funcionarios, además de los existentes en cada departamento encargados de mecanografiar y traducir, se dedican a esta tarea<sup>348</sup>. El resultado es que, además de una utilización que parece excesiva de recursos, un documento considerado extremadamente urgente llegara a su destino, debidamente traducido, al menos con dos semanas de retraso<sup>349</sup>. Aunque el francés es el idioma de trabajo, cada uno los Estados exige que haya traducción de su idioma antes de cada reunión; y más que frecuentemente, éstas han tenido que suspenderse por falta de traductores. La justificación de no estar en desventaja respecto a un tercero ha conducido a frecuentes retrasos en el trabajo de la Comunidad.

Junto a los funcionarios propiamente dichos se encuentran los comisarios –que ocupan el lugar más alto en la jerarquía administrativa– y el Presidente. Participan, como vimos en el capítulo anterior, de las preferencias del resto de los funcionarios en lo que se refiere al tamaño de la organización. Sin embargo, son al mismo tiempo, delegados de su propio

---

<sup>348</sup> Cfr. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): *Op.Cit.*, pp. 45–46.

<sup>349</sup> MICHELMANN (1978): *Op.Cit.*, p.491.

país. Esto se manifiesta especialmente en la promoción de los funcionarios. Aunque la selección y promoción es realizada formalmente por el *College of Commissioners*, la mayoría de las decisiones son acordadas en reuniones entre los líderes de cada uno de los gabinetes. El efecto inmediato de este hecho es reforzar los lazos nacionales, paso necesario para el acceso a los limitados puestos de promoción. Un efecto ulterior puede ser la ausencia de una preocupación por las necesidades generales de la organización. Las decisiones sobre personal dependen más de la influencia relativa de los directores generales y los líderes de los gabinetes que de las necesidades de la organización. Así pueden convivir Direcciones Generales con exceso de personal y otras con exceso de trabajo, sin que sea posible una eficiente redistribución de recursos humanos<sup>350</sup>. Aunque los funcionarios pueden aplicar para los puestos vacantes en otras Direcciones Generales, esas promociones son escasas<sup>351</sup>.

Los oficiales son vistos como especialistas en su materia, son recibidos como *outsiders* y la restricción de la nacionalidad juega un papel relevante. El resultado, considerado como una de las principales deficiencias de la organización de la Comisión, es el carácter autónomo de cada Dirección General. Los funcionarios no alcanzan experiencia a través del conocimiento del resto de los elementos de la Comisión y cada Director General, es un superior independiente del resto, solo responsable ante los Comisarios. Este

---

<sup>350</sup> Así, según un Informe publicado por *The Economist*, la DG I y IV –relaciones exteriores y competencia– tiene sobre exceso de trabajo por falta de personal, mientras la DG IX tiene abundantes recursos humanos. Cfr. *The Economist* 1.VI.1991. p.28.

<sup>351</sup> MICHELMANN (1978): *Op.Cit.*, p.489.

aspecto facilita que se puedan desarrollar disfuncionalidades y opiniones contradictorias entre diferentes Direcciones Generales<sup>352</sup>.

Un último aspecto del sistema de promoción de acuerdo con la nacionalidad es la dificultad de una acción disciplinaria efectiva. Cuando una acción se emprenda contra un funcionario, se interpreta como una acción contra un Estado Miembro y por tanto el gabinete de ese Estado se moviliza para proteger a su funcionario. Como señala Michelmann, no se trata de remover a un funcionario, sino a un italiano, a un francés o a un danés. Ante la casi imposibilidad de despido, se intenta promocionarlo hacia otro puesto, o bien trabajar alrededor de él.

La ventaja del sistema es que evita fricciones entre funcionarios de distintas nacionalidades, ya que todos conocen que esos puestos quedan reservados para un nacional de otro Estado. Negativamente, esto supone la ausencia de incentivos para la promoción desde el momento en el que la competencia está limitada por la nacionalidad.

#### 5.2.1.1. La Comisión y el Acta Unica

---

<sup>352</sup> Se ha considerado como un éxito que el 4.5% del personal contratado en la Comunidad haya trabajado en una DG diferente a la que ahora se encuentra. LODGE, J. (1989); *EC Policymaking: institutional considerations* en LODGE, J. (eds): *The European Community and the Challenge of the future*. London. Pinter Publishers. p.30.

La Comisión contempla los procesos de reforma institucional y la creación de un mercado único, como ocasiones singulares para mejorar su posición en la toma de decisiones europea. El compromiso de Luxemburgo había mermado su capacidad al establecer el derecho de veto cuando intereses nacionales estuvieran en entredicho. Al mismo tiempo, la creación de los Consejos Europeos había eliminado el monopolio en la iniciativa legislativa, en los años 70. Su campo de su actividad, ampliada en esta etapa, quedaba reducida por las frecuentes dilaciones y retrasos, fruto del nuevo equilibrio en el Consejo. Su interés por mostrarse eficaz, objetivo de toda burocracia, se hacía más necesario, después de las reticencias mostradas por los Estados durante los años de la crisis. Entre sus objetivos se encontraba, por tanto, alcanzar algún nuevo mecanismo de toma de decisiones que aligerara las resoluciones y le permitiera recobrar cierta discrecionalidad frente al Consejo.

Al mismo tiempo, la incorporación de Gran Bretaña y sus continuas protestas sobre el presupuesto volvían a poner de manifiesto, el grave problema de los recursos de las Comunidades, de importancia comprensible, pero en todo caso, grave para la Comisión. La resolución de estos asuntos, sin perder las competencias alcanzadas, era un objetivo claro de la Comisión para los ochenta<sup>353</sup>.

---

<sup>353</sup> Cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981): XXIII Informe General de las Actividades de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones. Luxemburgo. p.13



### 5.2.2. El Tribunal de Justicia

Inspirado en el Consejo de Estado francés, su misión es velar por el cumplimiento de la legislación comunitaria; aunque con frecuencia ha sido una vía de apertura de la legislación supranacional. Hasta ahora ningún Estado se ha negado a la ejecución de una sentencia, aunque si ha habido en diferentes ocasiones, dilaciones voluntarias. De hecho se ha utilizado el recurso al Tribunal como un medio para retrasar la aplicación de determinadas disposiciones contrarias a un Estado o un grupo de interés<sup>354</sup>.

Como es estudiado en el capítulo octavo, el Tribunal Europeo ha sido un instrumento para avanzar hacia un modelo de integración competitiva, y como uno de los escasos medios para que el imperio de la legalidad se superponga al juego de intereses. A esas páginas nos remitimos.

#### 5.2.2.1. El Tribunal de Justicia y el Acta Unica

En 1978 el Presidente del Alto Tribunal presenta un *Memorandum* solicitando la creación de un Tribunal Administrativo, especialmente dedicado a resolver los casos *complejos*, es decir, los litigios presentados por funcionarios de la Comunidad, medidas *anti-dumping* y medidas que

---

<sup>354</sup> LODGE, J. (1989): *Op.Cit.*, p.43.

limitan la competencia<sup>355</sup>. Esta petición será objeto de análisis en las negociaciones del Acta Unica<sup>356</sup>, si bien se puede indicar que su causa se encontraba en el hecho de que desde 1965 habían aumentado considerablemente el número de litigios. Ese año se presentaron 62, 130 en 1975, 325 en 1985<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> BULLETIN AGENCE EUROPE, *Europe Documents*, nº34. 20.XII.1978.

<sup>356</sup> El AUE aprobó la creación de una Corte de Primera Instancia, aunque, a petición de la Comisión y en contra de la opinión del Parlamento y del propio Tribunal, se limitó su alcance, al menos en los dos primeros años, a los litigios laborales de los miembros de la Comisión. Parece que esta petición venía condicionada por el temor –expresado por el Presidente Delors– a debilitar su posición en la negociación del mercado único con terceros Estados. Cfr. *Financial Times* 16.VI.1987 y VAN BAEL, I. (1989): *Bureaucracy versus democracy in the EC* en *International Financial Law Review*, April. pp.12-14.

<sup>357</sup> Cfr. DE RUYT, J. (1989): *"L'Acte Unique Européen"*. Editions de l'Université de Bruxelles. 2 edic. Bruxelles. p.145.

### 5.3. LOS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA COMUNIDAD: EL CONSEJO

Aunque el Consejo es una Institución Comunitaria, sus miembros son al mismo tiempo, miembros del Gobierno de cada Estado. Su representación permanente está llevada a cabo por el COREPER. Al más alto nivel se institucionalizó, en 1974, el Consejo Europeo, reunido semestralmente y cuya presidencia es rotatoria.

La definición de la Comunidad como una organización esencialmente entre gobiernos se irá confirmando a lo largo de estas páginas. Los Estados están presentes en la elección del Presidente y los comisarios de las Comisión. El artículo 157, previamente citado, afirma que los miembros de la Comisión ejercen sus funciones con plena independencia y con el fin de lograr el interés general de la Comunidad. Sin embargo, la realidad parece ya desde el principio ser muy otra. Como afirmaba ante el Parlamento Europeo Etienne Hirsch, cuya reelección como cabeza de la Comisión del Euratom fue vetada por el general de Gaulle, los gobiernos poseen la última

palabra en la administración de la Comunidad<sup>358</sup>. La capacidad de actuar sobre los miembros de la Comisión no sólo ha servido para *sancionar* aquellas conductas que no concordaban con las actitudes de cada país<sup>359</sup>, sino como un medio para desplazar a Bruselas a personalidades "incomodas" para los gobiernos<sup>360</sup>.

En lo que concierne a la distribución de carteras, algunos gobiernos han ejercido presiones para la atribución de una determinada responsabilidad a miembros de su nacionalidad. Estas presiones no son manifestaciones que caracterizan únicamente a los gobiernos, sino también a los grupos de interés. El problema de la distribución de carteras es extremadamente complicado, partiendo de la existencia de una comisión que cuenta con diecisiete miembros, puesto que no es fácil conferir a cada comisario un mandato que considere a su nivel y cualificación.

En la *Tabla 5.1.* se recoge la distribución de Direcciones Generales entre los países más importantes de la Comunidad, en el período 1967 a 1984. Como allí se aprecia las carteras más importantes han sido cubiertas siempre por esos países, además de que cada uno manifiesta sus preferencias por algunos sectores: Francia por los asuntos económicos, Alemania

---

<sup>358</sup> Cit. por LOUIS, J.V. (1989): "*La Commission au coeur du système institutionnel des communautés européennes*". Bruxelles. Editions de l'Université de Bruxelles. p.10.

<sup>359</sup> En este sentido y de forma reciente, los ceses de Lord Cockfield -por ir demasiado lejos en la armonización fiscal- o de C.Cheysson -al firmar un informe perjudicial para los agricultores franceses- son ilustrativos.

<sup>360</sup> En este sentido puede interpretarse la elección de Roy Jenkins como presidente de la Comisión.

Tabla 5.1: COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS CUATRO ESTADOS MAS IMPORTANTES EN LA COMISIÓN  
Nacionalidad del Director General, 1967-1984

	67-70	70-73	73-77	77-81	81-84
Presidencia		I	F	GB	
Asuntos económicos y financieros	F	F	A	F	F
Créditos e inversiones			A	F	F
Comercio exterior	F	A			A
Control financiero	F		F	GB	GB
Presupuestos			F	GB	GB
Política regional	A		GB	I	I
Mercado interior	A	A			A
Fiscalidad	A	A			GB
Adhesiones		F	I		
Relaciones exteriores	I	A	GB	A	A

F: Francia    A: Alemania    GB: Gran Bretaña    I: Italia

por el mercado interior, Italia por la política regional y Gran Bretaña por los presupuestos.

El problema de la elección del Presidente y de los Comisarios será analizado en el *Comite Dooge*<sup>361</sup>, aunque finalmente el Acta Unica no contendrá –voluntariamente– ninguna disposición sobre este aspecto.

En el Acta Unica Europea (AUE) también se analiza el problema referente al número de comisarios. El número de 17 resultaba a todas luces demasiado elevado, máxime si tenemos en cuenta el papel que desempeñan actualmente los comisarios. Sería preferible reducir el número a doce con un voto ponderado, como de hecho existe en el Consejo<sup>362</sup>.

El Consejo es, dentro de las estructuras comunitarias, el organismo con más alto rango. El Consejo no tiene únicamente la última palabra en el momento de aprobar una determinada legislación, sino que puede llevar a cabo modificaciones. El alcance de las enmiendas del Consejo será uno de los puntos fundamentales en el nuevo "proceso de cooperación" que emana del Acta Única. Otro aspecto relevante en el desarrollo legislativo es el silencio que puede adoptar el Consejo sobre una determinada materia. Sino se expresa en el termino de tres meses sobre un proyecto presentado

---

<sup>361</sup> El *Comite Dooge* concede al Consejo las competencias para elegir el Presidente. Los otros miembros serían también elegidos por el Consejo, mediante propuesta del Presidente. La Comisión recibiría, en pleno, la investidura del Parlamento. Ante el silencio del Acta Unica en esta materia, el Parlamento Europeo aprobó el *Informe Formigoni* (19.II.1987) en el que se pronuncia a favor del voto de investidura y confianza. Sin embargo, esta última disposición tiene escaso valor, ya que el Parlamento Europeo no puede dictar reglas que se refieran a otras instituciones u órganos comunitarios. Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.37 y ss.

<sup>362</sup> Cfr. *Capítulo VI, apdo.3.2.*

por la Comisión para su aprobación, se entiende denegado y por tanto debe recomenzar todo el procedimiento.

### 5.3.1. Los gobiernos ante el Acta Única

Los debates que se mantuvieron con ocasión del Acta Única Europea no parecen responder a un ideal de crear institución o procedimientos de cooperación que, independientemente de los intereses de cada estado, desarrollaran el ideal europeo, sino más bien al intento de cada estado de proyectar sus preferencias a nivel comunitario. Como declaraba el primer ministro inglés en 1974, *"No hay nada como una Comunidad con intereses separados; los intereses de la Comunidad están compuestos por los intereses nacionales de sus diez estados miembros"*<sup>363</sup>.

Desde esta perspectiva, cada Estado encuentra en la Comunidad un instrumento para alcanzar sus objetivos propios: maximizar el apoyo (en términos de votos) que le mantiene en el gobierno. La Comunidad se convierte así en una prolongación de los objetivos de cada Estado "en expresión supranacional". Al mismo tiempo, la Comunidad puede facilitar un prestigio, altamente valorado por los políticos: Permite desprenderse de aquellas competencias que resultan "impopulares" –asumidas por obligación como socios comunitarios evitando su responsabilidad–, se comparte

---

<sup>363</sup> Cfr. *Times*, 3 de febrero de 1981, cit. por Taylor (1982): *Op.Cit.*, p.757.

noticias –las conocidas "fotos de familia"– con los líderes de las naciones más industrializadas del globo, y les permite "trascender" del tráfico nacional diario, elevándose al mundo de los valores, uno de los cuales es nuestra identidad europea –síntesis de lo más valioso de la civilización occidental–.

Los años anteriores al comienzo de la elaboración del Acta Única son, como se comentó en el apartado anterior, de cierta reticencia sobre la labor de las instituciones. Este hecho se pone de manifiesto en la *Propuesta Genscher-Colombo*<sup>364</sup> y la "*Solemne Declaración de Unión Europea*"<sup>365</sup> posterior, con ocasión de la Cumbre de Stuttgart, interpretadas en algunas ocasiones como precedentes del Acta Única<sup>366</sup>. Aunque la Propuesta sólo trata de crear un marco para la cooperación política, a falta de acuerdo en otras materias, la crítica fue inmediata desde Francia, preocupada hasta ese momento por sus asuntos internos, e Inglaterra que creía necesario solucionar el problema presupuestario antes de entrar en otras materias<sup>367</sup>. La Solemne Declaración de Stuttgart llamaba a un "*reforzamiento del desarrollo de la cooperación en materia económica y de defensa*" y a no

---

<sup>364</sup> *Bulletin des Communautés Européennes*, nº 11/1981, pp. 95 y ss.

<sup>365</sup> *Bulletin des Communautés Européennes*, suppl. 3/1981, p.14.

<sup>366</sup> En este sentido: CAMERON, D. (1990): "Sovereign States in a Single Market: Integration and Intergovernmentalism in the European Community" Brookings Institution, Washington, D.C.

<sup>367</sup> Cfr. MORAVCSIK, A. (1991): "*Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community*" en *International Organization*, vol.45, nº 1. Winter, pp.19-57. p.32.



usar el veto para llevar a cabo estas medidas<sup>368</sup> aunque ya las declaraciones recogidas después de las disposiciones finales establecían límites<sup>369</sup>. Muy pronto, el ministro francés de Finanzas lanzó una crítica a la Declaración que fue seguida por los mandatarios de otros países miembros<sup>370</sup>. El mecanismo de toma de decisiones se va perfilando como uno de los elementos esenciales de la construcción europea.

Al mismo tiempo que estas reticencias se mantienen, la composición de las fuerzas políticas en los diferentes países se va modificando. Los partidos que de una u otra forma habían mantenido una oposición a la Comunidad son desplazados por partidos más pro-europeos: el partido laborista en Gran Bretaña, los verdes en Alemania y el partido comunista francés, son reemplazados por formaciones democristianas o moderadas. Desde el año 1973 no habían coincidido, en las más altas instancias de los tres países con mayor peso, gobiernos partidarios ideológicamente de una

---

<sup>368</sup> El artículo 2.2.2 de la declaración rezaba así:

*"La aplicación de los procedimientos de decisión previstos en los Tratados de París y Roma revisten una importancia esencial para mejorar la capacidad de acción de las Comunidades Europeas.*

*En el seno del Consejo, toda posibilidad susceptible de facilitar la toma de decisiones será útil, lo que comprende, en el caso de que la unanimidad sea requerida, el recurso a la abstención".*

<sup>369</sup> Así, las declaraciones belga, alemana, luxemburguesa, italiana y holandesa señalaban con relación al artículo 2.2.2. lo siguiente: *"Al suscribir este artículo estas delegaciones declaran que la Presidencia debe recurrir o votar, tal como establezcan los tratados"* obviando la posibilidad de la abstención, al tiempo que las delegaciones francesa, inglesa y danesa señalaban sobre el mismo artículo que *"una vez que un Estado miembro considere que intereses mas importantes están en juego, la discusión deberá prologarse hasta que un acuerdo unánime sea alcanzado"*. Cfr. *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* recogida en DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, pp.348-354.

<sup>370</sup> Cfr. PRYCE, R. (1987): *"The Dynamics of European Union"* Croom Helm. Londres, p.238.

liberalización, que se convertirá en el centro del Acta Única. Se hace preciso, sin embargo destacar algunas peculiaridades de cada Estado en su forma de analizar la Comunidad Europea.

a) *Francia* :

Los primeros años del presidente Mitterrand están marcados por una política económica expansiva, desarrollada a través de las nacionalizaciones, aumento del gasto público e intervención directa para evitar el desempleo. Respecto al continente, se propone el desarrollo de una "Europa Socialista": la creación de un "Espacio Social Europeo" (1981) y un "Espacio Industrial Europeo" (1983) al tiempo que no se oculta un cierto recelo a las actividades que estaba llevando a cabo la Comisión<sup>371</sup>.

Si el desarrollo de una política económica a contrario del resto de países industrializados condujo a dos sucesivas devaluaciones<sup>372</sup>, políticamente Mitterrand alcanzó el nivel de popularidad más bajo que haya alcanzado un Presidente de la V República. Estas circunstancias, unidas al declive del partido comunista francés, y a los enfrentamientos entre los sectores tecnócratas -Fabiús- e ideológicos

---

<sup>371</sup> Así, por ejemplo, la Propuesta "Colombo-Genscher" fue criticada por Francia ya que carecía de una dimensión social: Así señalaba el Ministro de Economía André Chadenet ante la Asamblea Francesa, "(...) *Algunos europeos están intentando construir Europa desde la azotea*" cit. en Moravcsik (1991): *Op.Cit.*, p.33.

<sup>372</sup> Cfr. Organization for Economic Cooperation and Development (1984): "Why Economic Policies Change Course" Paris. OCDE. pp.56-64.

-Chevenement- que en esas fechas se estaba librando<sup>373</sup> llevaron a que el Presidente francés declarara el 21 de marzo de 1983 la decisión de mantenerse en el Sistema Monetario Europeo. La noticia, de trascendencia económica singular, suponía ante todo una modificación de la dirección marcada desde el Palacio del Eliseo. Comienza lo que en Bruselas se llamó el *Camino hacia Damasco* o la conversión de Francia a la Comunidad. Súbitamente, Francia se convierte en el motor de las reformas institucionales, desenterrando los planteamientos gaullistas de una Europa como trampolín de la *grandeur francesa*<sup>374</sup>.

Francia actuará desde ese momento como impulsor de las reformas institucionales. La elección de Jacques Delors como Presidente se puede interpretar como una muestra más del interés de Francia por la Comunidad. Un escollo importante con el que se enfrentaban antes del comienzo de las negociaciones, era la política agraria común. Creada y desarrollada con el fin de amparar a los agricultores franceses, Francia no parecía dispuesta a permitir el desmantelamiento o la reformas de los mecanismos en vigor. Sin embargo, la más que probable incorporación de dos nuevos países, España y Portugal, hacía prever que los agricultores franceses dejarían de ser los primeros beneficiarios de las ayudas, al menos durante un tiempo. En este sentido, las adhesiones de nuevos

---

<sup>373</sup> Cfr. CAMERON, D. (1987): *The Colors of a Rose: On the Ambiguous Record of French Socialism*. Cambridge, Mass. Harvard University Center for European Studies.

<sup>374</sup> Cfr. ROBIN, G. (1985): *La diplomatie de Mitterrand ou le triomphe des apparences, 1981-1985*. Paris. Editions de la Bievre.

miembros actuaron como catalizador para que se pudieran proyectar reformas en la política agraria.

Respecto a la política monetaria, Francia veía preferible a sus intereses la existencia de una moneda común y un Banco Central Europeo en los que pudiera intervenir, al mantenimiento del franco como moneda en el área del marco tal y como estaba evolucionando el Sistema Monetario Europeo. Los intereses franceses, defendidos en este caso por un proyecto que presentó a la Conferencia el Presidente de la Comisión, choca con los proyectos alemanes y británicos.

Por último, la incorporación al gabinete galo de socialistas moderados, significa el abandono de los proyectos "socialistas" para Europa, aunque se mantiene la necesidad de una "cohesión económica social" enmarcada en la liberalización del gran mercado<sup>375</sup>.

b) *Alemania :*

Como se recoge posteriormente, los grupos industriales europeos jugaron un papel importante en la creación del mercado interior. La República Federal, como líder económico europeo, exportando la mitad de sus productos dentro de las fronteras comunitarias sólo podía recibir beneficios de la liberalización. En el resto de

---

<sup>375</sup> CAMERON, D. (1987): *Op.cit.*, pp.60 y ss.

materias, Alemania se mantiene con cierta reticencia sobre la organización europea de defensa (que podría alejarla del Este), sobre la política agraria y opuesta a una integración europea que pudiera quitarle autonomía al marco. De esta forma el gobierno gana apoyos de los sectores mercantiles en la liberalización, no quiere perderlos en los sectores agrícolas y comienza un debate sobre sus relaciones con el *Bundesbank* que pueden quedar alteradas con la unificación monetaria<sup>376</sup>.

c) *Gran Bretaña :*

Mrs. Thatcher parecía contar con convicciones europeístas, pero distintas de las dominantes en la Comisión<sup>377</sup>. Su planteamiento sobre qué debe ser Europa descansa en la política que está llevando a cabo dentro de su propio país. Cuenta con la oposición del partido laborista al programa de liberalización tanto dentro como fuera de sus fronteras, al igual que a la integración europea, por razones similares a las apuntadas en el caso del socialismo francés de la primera etapa<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> Para un sumario de la posición alemana en las Conferencias Intergubernamentales, cfr. GAZZO, M. (1985): *Towards European Union*. vol. 2, pp.25 y ss. Brussels. Agence Europe.

<sup>377</sup> "Europe: The Future. United Kingdom Memorandum" June, 1984.

<sup>378</sup> Cfr. MORAVCSIK (1991): *Op.Cit.*, p.32.

La situación de Inglaterra con relación a la agricultura resultó determinante en cuanto al resultado del AUE. Desde 1978 hasta el Consejo Europeo de Fointenebleau, en 1984, la postura inglesa fue de franca reticencia ante los proyectos comunitarios, oponiendo obstáculos hasta que no se solucionará el "contencioso presupuestario".

Para entender esta falta de entendimiento, hay que tener en cuenta el desarrollo e incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad. En 1973, el Acta de Adhesión a la Europa Comunitaria suponía la aceptación por el Reino Unido de todo el *acquis communautaire*, cuyo centro está dedicado a la política de regulación de los mercados agrícolas y su financiación a través de los Fondos, en último término, con cargo a los presupuestos comunitarios<sup>379</sup>.

El retraso en la incorporación británica a la Comunidad, le impidió estar presente en la negociación de este aspecto fundamental, aunque se vió obligada a aceptarlo en la fecha de adhesión. La implantación del sistema de recursos propios, que se comentó al analizar el marco institucional, fue aplicándose al Reino Unido de forma progresiva hasta 1980, cuando la incorporación se consideraba como plena. Ese año Inglaterra paso a ser el país que, de forma neta, participaba con más recursos en el Presupuesto de la Comunidad: contribuía a sufragar el 20% de los gastos, mientras sólo recibía en concepto de transferencias y subvenciones un 10%. La diferencia se debía a que Inglaterra importaba una parte proporcionalmente más

---

<sup>379</sup> Cfr. el apartado 5.1. de este capítulo.

importante que otros países de productos agrícolas y manufacturados cargados con altos derechos tanto de aduana como los derivados de la regulación en la producción agrícola<sup>380</sup>.

Así se comprende como la posición inglesa de defender el sistema del *juste retour* tenía un alcance mayor que el puramente económico: se estaba poniendo en entredicho no sólo la política agraria común, uno de los "nudos" del problema, sino la discrecionalidad de las comunidades a la hora de llevar a cabo sus actividades. El problema va a estar en el fondo de todo el proceso de elaboración del AUE, y su resolución, provisional en 1980 y 1981, y definitiva en 1984, tiene una clara relación con el resultado de la conferencia intergubernamental.

d) Italia :

El gobierno italiano contempla la Comunidad Europea como una segunda oportunidad -la primera fué en 1945- de recibir ayuda exterior para solucionar sus principales problemas económicos: las desigualdades existentes entre las zonas del Norte y el Sur, y la deteriorada situación de la Administración pública.

A fin de conseguir el primer objetivo, Italia apoya todos los mecanismos de institucionalización comunitaria, en los que sale claramente beneficiado. De acuerdo a los datos más actualizados qu

---

<sup>380</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.42.

se recogen en la *figura 5.1.* y en la *Tabla 5.2.* Italia es el país que recibe en total mayor ayuda de la Comunidad. En cifras semejantes sólo se encuentra Francia, y mucha mayor distancia España –casi la mitad– o Grecia. Estos hechos ayudan a explicar, al menos parcialmente, el apoyo al *Proyecto de Unión Europea* presentado por el Parlamento Europeo –y redactado en su mayoría por parlamentarios italianos– ante las cámaras legislativas italianas.

Al mismo tiempo, esto no resulta ser un obstáculo para que continúe siendo el país que menos directivas haya asumido en su legislación y que en más ocasiones haya sido denunciada por la Comisión ante el Tribunal de Justicia: De los 385 asuntos que se plantearon ante el Tribunal de Justicia, el 10% (36) corresponden a recursos planteados por la Comisión frente a Italia<sup>381</sup>.

Por otro lado, Italia se enfrenta a una difícil situación en la administración pública, con escasos niveles de eficiencia. Las modificaciones que se proyectan en el Acta Única sobre concursos públicos y defensa de la competencia son un nuevo instrumento con el que puede contar el gobierno italiano a fin de llevar a cabo "delicadas e impopulares" medidas en el sector público. Los italianos utilizarán la amenaza de la competitividad para reformar la Administración<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Cfr. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *2.ª Informe General de las Actividades de las Comunidades Europeas*. p.420. Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo.

<sup>382</sup> Como señalaba un observador italiano: "(...) Los alemanes y franceses quieren 1992 porque esperan ser el país clave en Europa. Lo máximo que nosotros



---

*esperamos de 1992, es que nos sirva para reformarnos":* REVZIN, P. (1988): "Italians Must Change Their Business Style in Integrated Europe" en *Wall Street Journal*, 21.XI.1988. p.1. cit. por Sandholtz, W y Zysman, J. (1989): *Op.Cit.*, p.112.

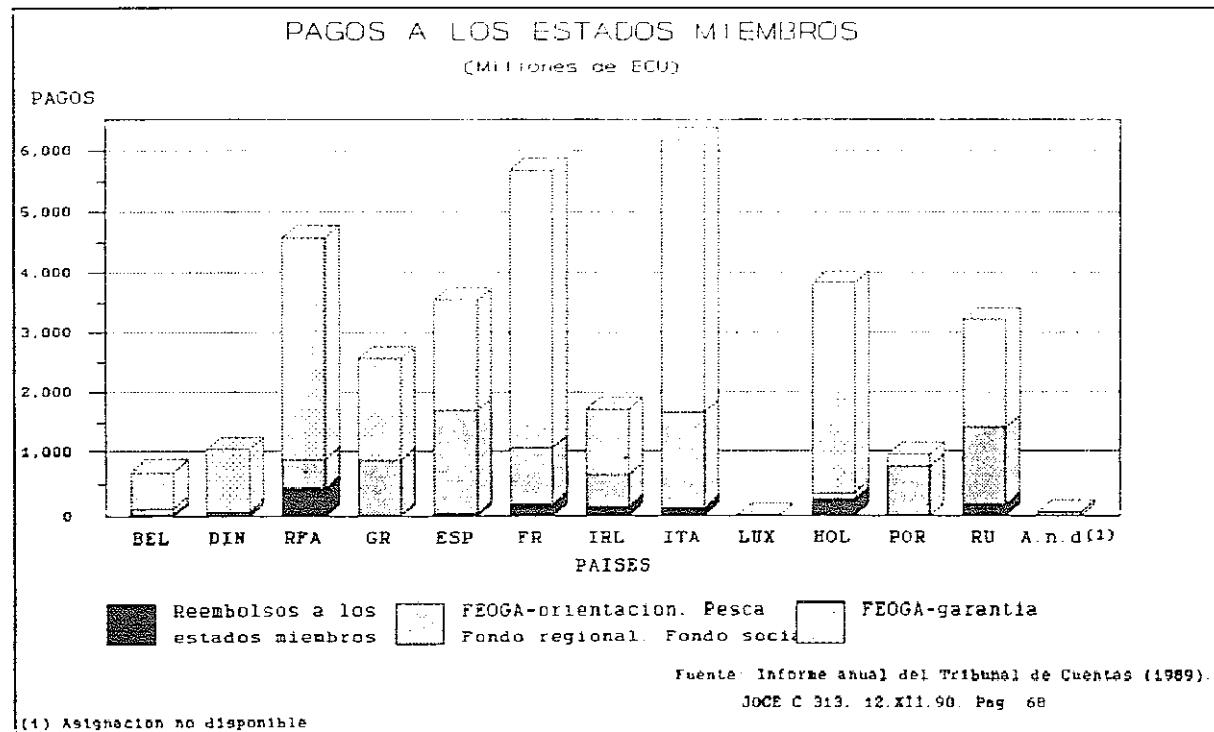


Figura 5.1: Pagos a los Estados miembros, 1989.

TABLA 5.2: PAGOS A LOS ESTADOS MIEMBROS, 1989 (EN MILLONES DE ECUS)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	No disp.	TOTAL
FEOGA-GARANTIA	546	977	3700	1700	1849	4606	1071	4506	18	3469	174	1797	3.0	24403
FEOGA ORIENTACION PESCA	108	55	441	850	1654	879	1540	1542	107	771	1236	63.2		8207
FONDO REGIONAL FONDO SOCIAL														
REEMBOLSO A LOS ESTADOS MIEMBROS	28	12	438	13	40	190	154	129	-	253	-	180	-	1442
TOTAL	683	1045	4579	2564	3544	5676.5	1711	6177	8.2	3829	945	3214	72.4	34052
	2%	3.1%	13.4%	7.5%	10.4%	16.7%	5.0%	18.1%	0%	11.2%	2.8%	9.4%	0.2%	100%

Nota: Este cuadro recoge los pagos efectuados a los Estados miembros a cargo de los principales sectores (82,8% del total de los pagos de 1989).

e) *Benelux*

Los países del Benelux, que adoptaron una postura conjunta en la mayoría de las ocasiones, contemplan la Unión Europea como el resultado de un gran esfuerzo federalista: La Unión implicaba no solamente la extensión de las acciones comunes al mayor número posible de sectores, sino también una transferencia real de poder de los niveles nacionales al europeo. Este objetivo no es posible, por el momento, pero las sucesivas propuestas aprobadas por la Comunidad, suponen pasos hacia ese resultado final. Este planteamiento se observa, por ejemplo, en el Informe Tindemans<sup>383</sup>. Holanda que ya goza de una cuasi-unión monetaria entre el florín y el marco presenta reticencias, similares a las alemanas, en cuanto al desarrollo de la unión monetaria y a la creación del Banco Central Europeo.

f) *España*

Las relaciones de España con la Comunidad —hasta su adhesión— están reguladas por el Acuerdo Preferencial de 1970. Su participación como socio comunitario quedaba pendiente del cambio a un régimen democrático. Fallecido el anterior Jefe de Estado, la solicitud de

---

<sup>383</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.99.

adhesión -vista en la península como un elemento necesario para completar el proceso democrático- tropezó con la oposición de Francia que exigía una solución de los problemas internos antes de la incorporación de España<sup>384</sup>. La *conversión* de los socialistas franceses a la Comunidad supuso también la eliminación de los obstáculos fundamentales. Bajo presidencia francesa, se acelera el proceso de negociación que recibió fuertes críticas internas<sup>385</sup>. El gobierno español pudo presentarse a las elecciones de 1986 habiendo alcanzado uno de los objetivos históricos..., que justificaba su cambio de postura respecto a la Alianza Atlántica y una necesaria reconversión económica<sup>386</sup>.

Una representación del gobierno español asistió a las Conferencias Intergubernamentales como simples observadores, aunque el AUE pasó a ser plenamente aplicable en nuestro territorio.

El resto de los países de la Comunidad desarrollan un papel limitado en las negociaciones. Los "Países del Sur" (Grecia, Portugal, y en cierto sentido Irlanda) encuentran en la Comunidad una vía de legitimidad y una fuente de financiación en su desarrollo estructural. En las negociaciones para el Acta Única tendrán un papel marginal: Algunos como ya hemos indicado, sólo tuvieron el papel de observadores. El resto no fueron, en

---

<sup>384</sup> Así, en la Cumbre de Stuttgart, se unió en el mismo "paquete" la ampliación y las soluciones a los problemas comunitarios. Cfr. Capítulo VI, apdo.6.1.

<sup>385</sup> Cfr. Actas del Debate del Congreso de Diputados (29.II.1984).

<sup>386</sup> Cfr. INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA (1987): *La nueva CEE: La perspectiva desde España*. n. 626, 627 y 628. Ministerio de Economía y Hacienda.

ningún momento, los primeros en aprobar o vetar una propuesta (a excepción, tal vez de Dinamarca, en el caso de la protección de trabajadores), aunque sí supieron aprovechar la oportunidad para mejorar su posición.



## 5.4. LOS VOTANTES ANTE LA COMUNIDAD: EL PARLAMENTO EUROPEO

Si todos los argumentos sobre la necesidad de reforma en las Comunidades y la adopción del Mercado Único se refieren más o menos directamente a los votantes / consumidores, lo cierto es que los debates, la elaboración y aprobación del Acta Única se reduce a un problema entre minorías<sup>387</sup>.

La causa de este hecho ya tuvimos ocasión de conocerla en el capítulo anterior. Los votantes son, desde un análisis de costes y beneficios, racionalmente ignorantes. La integración aparece ante ellos como un proceso técnico, invisible y complejo, sobre el que tienen escasa vías de actuación. En la elección del Gobierno, que posteriormente negociará, puede

---

<sup>387</sup> Reafirmando este hecho se encuentran DE RUYT, J. (1989): "L'Acte Unique Européen". Editions de l'Université de Bruxelles. 2<sup>a</sup> edic. Bruxelles. p.44; MORAVCSIK, A. (1991): "Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community" en *International Organization*, vol.45, n° 1. Winter, pp.35; SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. (1989): "1992: Recasting the European Bargain" en *World Politics*, 42. Octubre, pp.120.

tener algo de importancia su postura sobre la construcción europea (en general, todos los gobiernos serán pro-europeístas), pero se hace más difícil que tengan en cuenta sus proyectos en materias determinadas.

Podría pensarse que desde la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo, los votantes tienen una vía de intervención directa en las decisiones de la Comunidad. Aunque este hecho ha resultado una clara mejora, y tal vez con el tiempo, esto pueda ser una realidad, los estudios sobre la elección del Parlamento Europeo parecen arrojar otros resultados.

El primer hecho que ha llamado la atención son los bajos índices de participación las elecciones, si lo comparamos con el resto de los comicios<sup>388</sup>. Si exceptuamos el caso de Bélgica, Grecia, Luxemburgo y en cierto sentido Italia, donde el voto es obligatorio, la abstención en el resto

---

<sup>388</sup> SCHMITT, H. y MANHEIMER, R. (1991): *About voting and non-voting in the European elections of June 1989* en European Journal of Political Research:19, pp.31-54.



de la Comunidad es elevada –ver la Tabla 5.3– y, lo que resulta más relevante, va aumentando en el tiempo.

**TABLA 5.3: Porcentaje de Votos en las elecciones al PE**

	1979/81	1984/87	1989
Bélgica*	91.4	92.1	90.7
Dinamarca	47.8	52.4	46.2
Francia	60.7	56.7	48.7
Alemania	65.7	56.8	62.3
Grecia	78.6	77.2	79.9
Irlanda	63.6	47.6	68.3
Italia	84.9	83.4	81.0
Luxemburgo*	88.9	88.8	87.4
Holanda	57.8	50.6	47.2
Portugal	–	72.6	51.2
España	–	68.9	54.6
Gran Bretaña	32.3	32.6	36.2

\* El voto es obligatorio.

Fuente: Niedermayer (1991)

El estudio realizado por Schmitt y Manheimer acerca de las causas de la abstención concluye que no sólo son bajos los índices de participación sino además que aquellos que votan lo hacen por razones características de una *elección de segundo orden*, es decir, porque son votantes habituales. Esa es la única variable –entre otras como la importancia de las instituciones comunitarias, el papel del Parlamento Europeo, la información acerca del trabajo de las instituciones...– que tiene correlación con el número de votos<sup>389</sup>. De hecho, las campañas en los años 79, 84 y 89 están dominadas por aspectos nacionales. En todos los Estados –no sólo en aquellos que

<sup>389</sup> SCHMITT, H. y MANHEIMER, R. (1991): *About voting and non-voting in the European elections of June 1989* en *European Journal of Political Research* 19, pp.31–54.

coincidieron con elecciones nacionales- los argumentos acerca de la integración europea fueron marginados<sup>390</sup>. Por la misma razón, los resultados de las elecciones fueron interpretados en un contexto nacional<sup>391</sup>. Hay por tanto razonables dudas acerca del valor del Parlamento Europeo (PE) como lugar de manifestación de las preferencias de los votantes en los asuntos comunitarios. Esta carencia de representación se transformará en uno de los elementos más relevantes de la construcción comunitaria.

#### 5.4.1. El Parlamento Europeo ante el Acta Única

Los creadores de las Comunidades nunca pensaron en el Parlamento Europeo como un órgano decisorio. De hecho, en la definición de sus tareas a lo largo de los Tratados, se perfila como un organismo consultivo, algo así como un "Consejo Europeo" o algo semejante, por contraposición a lo que realmente es el Consejo. Sin embargo, el gran proyecto del Parlamento

---

<sup>390</sup> NIEDERMAYER, O. (1991): *The 1989 European Elections: Campaigns and results* en European Journal of Political Research:19, pp.2-17.

<sup>391</sup> La pérdida de votos conservadores supuso la primera ruptura de la imbatibilidad ostentada por Mrs. Thatcher y un refuerzo de la posición de Kinnock en su partido. En Alemania, los resultados fueron mejores para el CDU de lo que en un principio se esperaba y Kohl pudo retrasar la crisis institucional. En España, los inesperados buenos resultados de los socialistas facilitaron la oportunidad para convocar elecciones anticipadas. Cfr. NIEDERMAYER (1991): *Op.Cit.*, p.13.

Europeo es incorporarse en la toma de decisiones comunitaria: "Tienen hambre de poder"<sup>392</sup>.

Para comprender el papel ha desarrollado el Parlamento dentro de las instituciones comunitarias puede ser interesante comparar su papel con el llevado a cabo por una oposición en un Estado nacional<sup>393</sup>. El Parlamento Europeo (PE), a semejanza de la oposición, tendría en esta comparación como objetivo controlar la actividad del Gobierno, en este caso del Consejo, poner en duda la eficacia de las medidas que este desarrolla y alcanzar mayores cuotas de poder en detrimento de las que tenga el Consejo. Generalmente también, como toda oposición alcanzaría unos resultados muy limitados.

Las tres características parecen cumplirse en el caso del Parlamento. El Parlamento ha tratado, en el desarrollo de las negociaciones del Acta Única, alcanzar un poder de co-decisión sobre lo que allí se estaba redactando. La elección de la vía del artículo 236 del Tratado de las Comunidades Europeas (TCEE) para llevar a cabo la Conferencia supuso, un serio revés en sus aspiraciones, ya que esta modalidad no contemplaba la intervención del PE. Si no alcanzó un control importante sobre las negociaciones, no dudó en criticar los resultados obtenidos por las negociaciones: "Las conclusiones alcanzadas por la Conferencia (...) de

---

<sup>392</sup> HARROP, I. (1990): *The political economy of integration in the European Community* Aldershot. Edward Elgar. p.118.

<sup>393</sup> Cfr. TEUTEMANN, M. (1990): "Completion of the Internal Market: An Application of Public Choice Theory" en *Economic Papers*, Commission of the European Communities. Directorate General for Economic and Financial Affairs, nº83. Août. Internal Paper.pág.12.

*ningún modo representan las reformas reales de la Comunidad que nuestro pueblo (leasé el Parlamento) necesita*<sup>394</sup>”.

Las críticas al proyecto se debían, *ab origine*, a la falta de participación; y en la referente al contenido al escaso juego que se le permitía al Parlamento en relación con el Proyecto que éstos, unos años antes, habían presentado.

En el PE se podían destacar casi desde la primera elección por sufragio directo, dos grupos en relación a la integración europea: los *cocodrilos* y los *canguros*<sup>395</sup>. El primero, formado por la mayoría de los parlamentarios italianos y un gran número de democristianos alemanes, eran partidarios de tesis federalistas. Su principal líder era el histórico Alberto Spinelli y sus propuestas pasaban por profundizar en el desarrollo de la Comunidad a través de un papel cada vez más importante del Parlamento. Sus soluciones cuajaron en el "*Proyecto de Tratado estableciendo la Unión Europea*" aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de Febrero de 1984<sup>396</sup>.

El *Proyecto* establecía dos innovaciones: el poder de co-decisión entre el Parlamento y el Consejo, reservando el poder ejecutivo a la

---

<sup>394</sup> Resolución provisional del Parlamento Europeo sobre la Conferencia de Luxemburgo: JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, n°C 343 de 31 de diciembre de 1985, p.59.

<sup>395</sup> Cfr. MORAVCSIK, A. (1991): "*Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community*" en *International Organization*, vol.45, n° 1. Winter, pp.19-57.

<sup>396</sup> JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1984): "*Traité instituant l'Union européenne*". n°C 77. 19 de marzo de 1984, p.32

Comisión (arts. 23 y 38 del proyecto) y "elevar al Parlamento Europeo a la posición de motor de la construcción europea en lugar de la Comisión, como había sido hasta ahora"<sup>197</sup>. Las dos innovaciones provocaban que no fuera visto con buenos ojos, ni desde los gobiernos nacionales, ni desde la propia Comisión. A fin de solventar estos problemas, el Proyecto quedaba abierto para su ratificación a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, sin referencia alguna a los gobiernos o a la Comisión (art. 82). Como resultado, el texto no fue nunca estudiado por los gobiernos ni utilizado como base para el Acta Única. Desde la Comisión se criticó que la legitimidad que le confería su representación democrática no significaba que pudiera imponer a los gobiernos un Tratado ni dirigirse directamente a los legítimos representantes de cada Estado<sup>198</sup>. El texto sólo fue aprobado por el Congreso de los representantes italiano.

En su aprobación por el Parlamento Europeo, el texto contó con 237 votos a favor, 31 en contra y 47 abstenciones. Entre los que votaron negativamente y los que se abstuvieron se encontraban los miembros del grupo del *canguro*. Su visión era de cierto escepticismo ante los planteamientos federalistas y sus propuestas corrían del lado de crear y liberalizar un gran mercado, como sugerían los grupos empresariales

---

<sup>197</sup> DE RUYT, J. (1989): "L'Acte Unique Européen". Editions de l'Université de Bruxelles. 2<sup>e</sup> edic. Bruxelles. p.42.

<sup>198</sup> Cfr. BIEBER, J., JACQUE, P. y WEILER, J. (1985): "L'Europe de demain. Une union sans cesse plus étroite. Analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne". Office des Publications des Communautés européennes, Luxembourg.

europeos más importantes, con los que mantenían frecuentes contactos<sup>399</sup>. Su papel resultó ser al final más importante en el desarrollo del Acta Única.

El PE se enfrentaba a diversos problemas ante el Acta Única. En primer lugar, su capacidad de influencia era relevante en el ámbito presupuestario y mínima en el resto de los casos. Por la celeridad con la que actuaban los mecanismos intergubernamentales, comparado con las comisiones parlamentarias, se hacía difícil que esta última aportara algo relevante<sup>400</sup>. Así, aunque en algunas ocasiones (p.ej, el art.75.1) se establecía una consulta previa al Parlamento para la aprobación de una norma de armonización, lo cierto es que este *Memorandum* llegaba una vez aprobada la propuesta.

Por otro lado se cuestionaba, en ocasiones, la eficacia de la institución. Los intereses divergentes presentes en los diferentes comités del Parlamento conducían en ocasiones a contradictorias resoluciones parlamentarias que demostraban que el único punto era una mayor importancia de la institución. Su prestigio venía cercenado por dos aspectos: la aprobación y utilización del presupuesto, y la determinación de los puestos de su administración.

Cada año el Secretario General, proponía al *Bureau*, órgano permanente del PE un nuevo Presupuesto propio. Normalmente era aprobado y modificado al alza hasta que llegaba a la Comisión de

---

<sup>399</sup> Cfr. MORAVCSIK, A. (1991): *Op.Cit.*, p.22.

<sup>400</sup> HARROP, J. (1990): *The political economy of integration in the European Community* Aldershot. Edward Elgar, p.118.

Presupuestos. Ésta a su vez, reducía la cantidad, y se presentaba un borrador final a la Asamblea que aprobaba una cifra final mayor que la primera (Figura 5.2). Para su ejecución era necesario la aprobación del Consejo, pero un "pacto entre caballeros" establece que ninguna de las dos instituciones hará objeciones al presupuesto presentado por cada uno<sup>401</sup>.

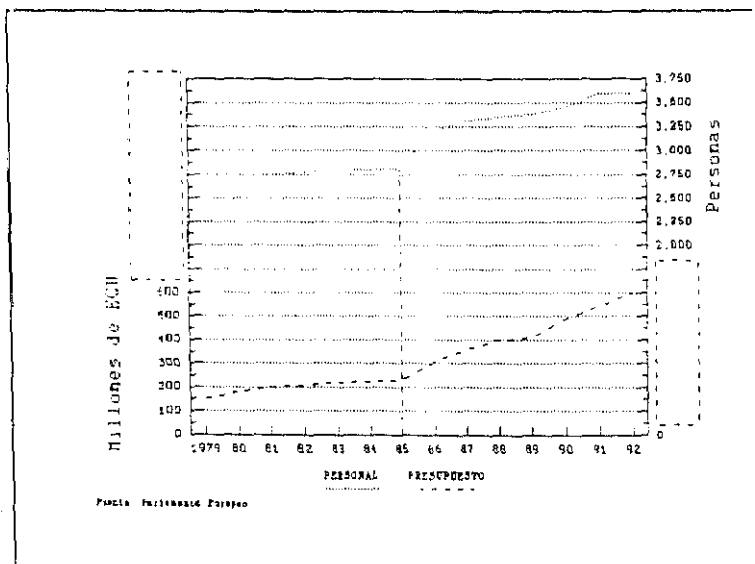


Figura 5.2: Evolución del presupuesto y del número de funcionarios del Parlamento Europeo.

El presupuesto se distribuye de la siguiente forma: un 10% se dedica a salarios de los altos funcionarios del Parlamento; un 35% a los gastos ocasionados por la traducción a las nueve lenguas oficiales del PE; otro

<sup>401</sup> De hecho, si el PE no alcanzó en el AUE todas las competencias que exigía, si pudo aumentar, como se recoge en el gráfico, de forma relevante su presupuesto. Cfr. el Informe publicado por *The Economist*: "Heal Thyself" (13.V.91), p.32.

15% a los gastos ocasionados por la instalación de la sede en Estrasburgo y los frecuentes viajes a Bruselas; el resto del Presupuesto, 20% a inversiones inmobiliarias y el 10% se dedica a otros gastos.

La selección de los altos funcionarios del Parlamento ha sido también una fuente de ineficiencias. A diferencia de la Comisión donde nacionalidad y habilidad son los criterios relevantes, en el caso del PE se trata de mantener un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas. Sin embargo, este no es el único criterio. El *Affair Compte* (1982) –una desviación de fondos del Presupuesto por el entonces director de la Comisión de contabilidad– puso de manifiesto la fuerza de algunos grupos a la hora de determinar los puestos de responsabilidad<sup>402</sup>.

Como conclusión podemos destacar que el Parlamento Europeo se enfrenta a las negociaciones del Acta Única como una ocasión de aumentar sus competencias reducidas hasta el momento a las de carácter presupuestario. Sus pretensiones chocan con los intereses de los estados y de la propia Comisión. Si añadimos su falta de prestigio aunque se trate de la única institución democrática del sistema, lo cierto es que su posición no era muy ventajosa.

---

<sup>402</sup> Cfr. *The Economist* (13.V.91), p.29-30.



## 5.5. LOS GRUPOS DE INTERES ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA: EL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL

Europa ha llegado a ser un punto de referencia central para un incalculable número de actores, la mayoría de los cuales espera influir con el fin de ganar algo en los eventuales resultados de su proceso de decisiones<sup>403</sup>. En la *Tabla 5.4.* se recoge información acerca de los 546 grupos de interés que formalmente están representados ante las Comunidades. La mayoría de los grupos, como es lógico, representan a los intereses de los productores: sólo 7 de los 546 está formado por consumidores, representantes de las familias o contribuyentes. No podemos esperar, por tanto, un escenario competitivo como el propuesto por Becker en su modelo<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup> LODGE, J. (1989): *Policymaking: institutional considerations* p.26. en LODGE, J. (eds): *The European Community and the Challenge of the future*. London. Pinter Publishers.

<sup>404</sup> Cfr. Capítulo IV., apartado 4.2.

Tabla 5.4: Grupos de Interés ante las Comunidades Europeas: Número por el tipo y año de fundación

TIPO	TOTAL	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	Desc.	Miemb.nacio. %	Sede Brus.
Industrias	301	7	25	74	56	31	25	29	12	42	73	35
Trab. manual	6	0	1	2	2	1	0	0	0	0	100	67
Pequeñas empresas	5	0	0	0	0	0	1	2	0	2	80	60
Comercio	90	7	3	19	12	9	10	6	6	18	80	41
Transporte	7	0	0	4	1	1	0	1	0	0	86	100
Profesionales	62	3	3	8	12	6	10	8	3	9	81	31
Otras Profesio.	41	1	5	5	8	3	4	5	4	6	78	49
Sindicatos	20	1	3	3	0	1	3	2	0	7	65	40
Cons., Familias	7	0	0	2	2	0	1	0	2	0	86	71
Varios	7	0	0	2	0	1	0	2	2	0	71	71
TOTAL.....	546	19	40	119	93	53	54	55	29	84	75%	40%

Fuente: Peirce (1991), p.278.

El Tratado de Roma trata de canalizar las actividades llevadas a cabo por los grupos de interés a través del Consejo Económico y Social. Sin embargo, el papel meramente consultivo que otorga el mismo Tratado al Consejo<sup>405</sup> ha provocado que, de la misma forma que ocurría en el Parlamento Europeo, el Comité (CES) no refleje realmente la actividad de los grupos de interés. Los grupos de interés tratan de actuar allí donde es posible conseguir rentas<sup>406</sup> y el CES carece de capacidad de asignación. De esta forma, los grupos de interés ha actuado a través de los gobiernos nacionales, en la Comisión, en el Consejo, y últimamente, en el Parlamento Europeo<sup>407</sup>.

Puesto que las preferencias de los votantes/consumidores no encuentran medios ni incentivos suficientes como para que sus pretensiones sean tenidas en cuenta, la actividad de los grupos de interés se hace más probable. La Comisión intentó, desde el principio, contar con su apoyo. A cambio de la legitimación en las actuaciones que la Comisión iba desarrollando, los grupos obtenían una defensa de sus intereses<sup>408</sup>. Existe una relación, contrastada, entre el nivel de regulación de un área económica –

---

<sup>405</sup> Cfr. los artículos 193 a 198 TCEE.

<sup>406</sup> Cfr. Capítulo IV, apartados 4.2 y 4.3.

<sup>407</sup> Cfr. VAZQUEZ VEGA, P. (1990): *Grupos de Interés en la Comunidad Económica Europea: Apuntes sobre su regulación actual en Información Comercial Española*. Noviembre, 1990. pp.89 y ss.

<sup>408</sup> Cfr. PEIRCE, W. (1991): *Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities* pp.277 en VAUBEL, R. Y WILLETT, T.D. (eds): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Boulder. S.Francisco. Westview Press.

por ejemplo, la agricultura o el transporte— y el nivel de desarrollo de un grupo de interés a escala comunitaria<sup>409</sup>.

Ante el Consejo, y por tanto, ante los gobiernos nacionales, ocurre un fenómeno similar<sup>410</sup>. El análisis del *Official Journal* de la Comunidad durante el primer semestre de 1988 arroja resultados interesantes: más de la mitad de las políticas internas están dedicadas a la política agraria, a pesar de que la mayoría de la legislación agraria está publicada directamente por la Comisión. Lo que resulta más relevante es el hecho de que el 48% de las páginas están dedicadas a las relaciones comerciales —Tabla 5.5—. En esos textos se detalla hasta límites que resultan cuando menos llamativos, el tipo de legumbres que pueden importarse, el nivel de ruido de las motocicletas que pueden comercializarse o las características de una herramienta para que pueda salir al mercado. No hay que buscar razones demasiado ocultas para percibir —desde un enfoque de *Public Choice*— que los productores están utilizando la legislación para defenderse contra la competencia. Lo que resulta más interesante, pero no es posible en estas páginas, es ir añadiendo, detrás de cada norma, el nombre del grupo que ha sido protegido.

---

<sup>409</sup> KIRCHNER, E. y SCHWAIGER, K. (1981): "The Role of Interest Groups in the European Community" pp. 23 y ss. Aldershot. Gower.

<sup>410</sup> Agradezco las sugerencias sobre este aspecto al prof. Salinas.

Tabla 5.5.: Legislación aprobada por el Consejo de Ministros: Enero-Junio, 1988

MATERIA	NUMERO DE PAGINAS	%
I. Políticas Internas	346	24
Agricultura	201	14
Pesca	108	8
Política Regional	4	0.3
Carbon y Acero	3	0.2
Investigación y Desarrollo	26	2
II. Relaciones Comerciales	687	48
Acuerdos con países terceros	271	19
Acuerdos textiles	272	19
Modificaciones en los aranceles	144	10
III. Otras relaciones exteriores	51	4
Acuerdo de goma natural	26	2
Ayuda a países LDC	17	1
IV. Mercado Unico	106	7
Reglas generales	29	2
Estandars en productos	87	6
V. Asuntos domésticos	47	3
VI. Seguridad y sanidad	34	2
VII. Varios	159	11
Cuidado de animales	14	0.9
Personas incapacitadas	7	0.5
Juventud	5	0.3
España y Portugal. Transición	130	9
Energías renovables	3	0.2
TOTAL	1430	100%

Fuente: *Official Journal of the European Communities, Legislation* (Serie C). 1988, n.1-165. Recogidos por Peirce (1991): op.cit. p.279.

### 5.5.1. Los Grupos de Interés ante el Acta Única

El final de la segunda crisis del petróleo supone una modificación en cuanto a la situación de la economía mundial. En áreas tan importantes como los sectores financiero, tecnológico y comercial se producen transformaciones que tienen su impacto en los grupos empresariales europeos. Frente a soluciones "autárquicas" y de intervención estatal, con el fin de salir adelante en la crisis, los comienzos de los ochenta conocen una ola de liberalizaciones que, comenzando por los Estados Unidos, se traslada a Europa. Ante la pérdida de competitividad que se percibe en nuestro continente ocasionada por bajos niveles de inversión y una rápida elevación de los costes laborales, se hace necesario, así se desprende de los análisis económicos de esas fechas, una liberalización de mercados.

Aunque la Unión Arancelaria entró en vigor en 1968, persistían en Europa obstáculos importantes al Comercio: La aplicación de tipos impositivos diferenciados en el IVA, la discriminación indirecta contra las importaciones industriales como consecuencia de las políticas estatales de adquisición de bienes, la aplicación sistemática de medidas de salvaguardia en los supuestos de "perjuicios importantes" (art.92.3 TCEE) y "graves

desequilibrios en la Balanza de Pagos" (art.93.2 TCEE), y la concesión de subsidios nacionales distorsionantes<sup>411</sup>.

Los grupos industriales y empresariales europeos perciben la necesidad de actuar a gran escala si pretenden mantener su competitividad con americanos y asiáticos<sup>412</sup>. Los resultados que arrojan los Informes de la OCDE a comienzos de los ochenta, parecen indicar esa línea<sup>413</sup>.

Las actividades, a comienzo de esa década, se multiplican. A nivel comunitario, Etienne Davignon, comisario para el mercado interno de 1979 a 1984, crea la *Thorn-Davignon Commission* a fin de impulsar las reformas liberalizadoras. En este Comité están presentes tanto altos funcionarios de las comunidades como relevantes empresarios europeos<sup>414</sup>.

Al mismo tiempo, se crea por iniciativa de Pehr Gyllenhammer, de Volvo y Wisse Dekker, de Philips, la "*Roundtable of European Industrialist*" en la que están presentes las corporaciones más importantes del continente: Philips, Siemens, Olivetti, GEC, Daimler Benz, Volvo, Fiat, Bosch, ASEA y Ciba-Geigy<sup>415</sup>. Este grupo, en el que también se encuen-

---

<sup>411</sup> DONGES, J.B. (1981): *¿Qué pasa en la CEE?* en *Papeles del Instituto*, n.7. Instituto de Economía de Mercado. Unión Editorial, Madrid. pp.9-10.

<sup>412</sup> Cfr. Informe Anual elaborado por *The Economist*, sobre el desarrollo del mercado único: "*Business in Europe*" (8.VI.1991), en el que se señala que los empresarios veían en el proyecto 1992 "un antídoto ideal contra la euroesclerosis".

<sup>413</sup> OCDE (1984): *Main Economic Indicators*. OCDE. Paris. pp.25 y ss.

<sup>414</sup> Cfr. MORAVCSIK (1991): *Op.Cit.*, p.23.

<sup>415</sup> SANDHOLTZ, W Y ZYSMAN, J. (1989): *Op.Cit.*, p.110.

tran funcionarios de la Comisión, elabora tres informes sobre la necesidad de mejorar las infraestructuras en comunicaciones de Europa, sobre el desempleo en Europa y sobre la necesidad de crear un gran mercado<sup>416</sup>.

Este último Informe propone una acción urgente para la creación de un gran mercado: *"Realmente, no hay elección. La única opción con la que se enfrenta la Comunidad es alcanzar los objetivos marcados por el Tratado de Roma. Solo por esta vía, puede la industria competir globalmente, desarrollando economías de escala, en el que puede ser el mayor mercado mundial: el Mercado de la Comunidad Europea"*<sup>417</sup>. A fin de alcanzar este objetivo, se presenta un Proyecto, el *"Plan Europa, 1990"* articulado en cuatro elementos:

- Simplificación de las formalidades administrativas en la frontera.
- Armonización comunitaria del IVA
- Estandarización de las normas técnicas
- Liberalización en los concursos de las administraciones públicas.

La división en categorías que este proyecto presenta, su idea sobre la aplicación de economías de escala, el reconocimiento del nexo entre liberalización comercial y armonización fiscal, y la identificación del objetivo con una fecha recuerdan en aspectos esenciales al Libro Blanco. Parece que, con razón, Jacques Delors pudo decir que *"los empresarios*

---

<sup>416</sup> Cfr. TULDER, R. y JONNE, G. (1988): *"European Multinationals in core technologies"* New York, John Wiley & Sons, p.214-215.

<sup>417</sup> Cfr. DEKKER, W. (1984): *"Europa, 1990: An Agenda for Actions"*, Eindhoven. Philips, p.62.



*están con nosotros*<sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> Cfr. KRAUSE, A. (1988): "Many Groups Lobby on Implementation of Market Plan" en *Europe* (July-August), p.24 y ss.

## LAS NEGOCIACIONES DEL ACTA ÚNICA

6.1. LOS COMIENZOS: EL CONSEJO DE COPENHAGUE	276
6.2. LA PRESIDENCIA FRANCESA	279
6.3. LA CUMBRE DE FOINTANEBLEAU	282
6.4. LA CUMBRE DE MILÁN	286
6.5. LA CONFERENCIA DE LUXEMBURGO Y LA FIRMA DEL ACTA ÚNICA EUROPEA (9.XI.85 – 28.II.86)	289

TABLA 6.1: POSICIÓN DE LOS ACTORES ANTE EL ACTA ÚNICA

	FRANCIA	RFA	GB	BENELUX	PAISES SUR	GRUPOS INTERES	COMISIÓN PE	AUE
MERCADO INTERIOR: DEFINICIÓN Y TOMA DE DECISIONES	Estricta Mayoría	Estricta Mayoría	Estricta Unanimidad	Amplia Mayoría	Amplia Mayoría	Amplia Mayoría	Amplia Mayoría	Amplia Mayoría con restricciones
UNIÓN MONETARIA	SME y BCE	No Tratado. No BCE	No SME, ni BCE	No BCE (Hol)			SME y BCE	Referencias en el Preámbulo y generales
COHESIÓN ECONÓMICA SOCIAL	Incentivar		No Tratado		Solidaridad Aumento de Fondos (IrI y Grecia). Derechos de los trabaj. (Dk)	Sindicatos: Umbral de protección común	Aumentar cobertura y fondos	Ppo. Solidaridad regional y protección en general
REF. COMISIÓN	Mismo num. comisarios Diferenciación de países Ampliación Competencias	Mismo num. comis.  Competencias en medio ambiente	Reducir número No diferenciación de países. No ampliación materias	Reducir num. comisarios Iniciativa legislativa a la Comisión (Hol)	No reducir número (It) Ampliar Competencias en desarrollo económico	Ampliar competencias. No regular medio ambiente	No reducir número comisarios Ampliación Competencias Monopolio Inicativo Legislativa	No reducir número. Monopolio Inicativo. Ampliación competencias. No diferenciación
REFORMA PARLAMENTO	Mayores Competencias	Mayores Competencias. No codecisión	No competencias y no codecisión	Codecisión	No codecisión (Dk) Codecisión (It)	Codecisión	Codecisión (PE) Proced. Cooperación (Coalición)	Proc. Cooperación. Codecisión muy restringida

---

**E**l cuadro con el que se abre este epígrafe trata de recoger las diferentes posiciones que mantuvieron cada uno de los actores, acerca de las materias objeto de debate en la elaboración del Acta Única.

El cuadro no pretende ser exhaustivo: se destacan sólo los elementos más relevantes en las negociaciones del AUE. Además, hay que destacar que algunos actores, como los grupos de interés, no tuvieron una presencia directa en las Conferencias, sino a través de cada uno de los Estados. Algo semejante ocurrió con el Parlamento Europeo.

Dos conclusiones se pueden obtener del análisis detenido de este cuadro: En primer lugar, la solución adoptada por el Acta Única viene a coincidir, en la mayoría de las materias con lo que se puede llamar

"mínimo común denominador"<sup>419</sup>. Ante una falta de acuerdo sobre el objeto del debate, la solución adoptada es la que resulta de reducir la propuesta a sus valores inferiores. Este resultado, por otro lado bastante normal, si lo comparamos otros procesos de negociación, pone de manifiesto un aspecto más interesante: el carácter intergubernamental de las negociaciones. Hasta ese momento, las instituciones supranacionales no pueden imponer una solución que vaya en detrimento de los intereses de algún Estado, aunque nos encontremos en el supuesto de supranacionalidad más importante de la actualidad.

Una segunda conclusión es que la toma de decisiones en las instituciones comunitarias se ha producido por "negociación", más que por un conjunto de objetivos fijados previamente. Las decisiones no responden a un proyecto elaborado por la Comisión y seguido por el Consejo, sino a la búsqueda de la maximización de beneficios que le pueden suponer las políticas comunitarias a los Estados Miembros<sup>420</sup>.

No hay un acuerdo unánime acerca del papel que desarrollaron los grupos de interés y las instituciones de la Comunidad en el proceso de elaboración del Acta Única. Para el grupo cuyo origen se encuentra en las teorías neofuncionalistas de Haas<sup>421</sup>, su papel es esencial a la hora de

---

<sup>419</sup> Cfr. MORAVCSIK, A. (1991): *"Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community"* en International Organization, vol.45, nº 1. Winter, p.41.

<sup>420</sup> HARROP, J. (1990): *The political economy of integration in the European Community* Aldershot. Edward Elgar, p.51.

<sup>421</sup> Cfr. Capítulo I, y sobre esta materia, CALINGAERT, M. (1988): *"The 1992 Challenge from Europe: Development of the European Community's Internal Market"* D.C. National Planning Association;

entender el resultado final. Así Sandholz señala como la Comisión percibía un cambio en las "*estructuras económicas mundiales y ante el fracaso de las políticas nacionales proponía una política supranacional*"<sup>422</sup>; Para otros, por el contrario<sup>423</sup> su papel es puramente marginal, acentuando el carácter intergubernamental de las negociaciones: El continuo aumento y reducción en el papel asignado a las Comunidades, sólo puede ser explicado por el papel relevante que desempeñan los Estados. En este trabajo pretendemos valorar los dos enfoques que no tienen por qué ser contrapuestos.

---

<sup>422</sup> Cfr. SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. (1989): "1992: Recasting the European Bargain" en *World Politics*, 42. Octubre, pp.117.

<sup>423</sup> Cfr. sobre este punto de vista: TAYLOR, P. (1982): "*The Limits of European Integration*" Beckenham, United Kingdom: Croom Helm; y WALLACE, H., WALLACE, W., y WEBB, C. -eds.- (1987): "*Policy-making in the European Communities*". London, Wiley. Sobre su aplicación al Acta Única: MORAVCSIK (1991): *Op.Cit.*, pp.20-56.

## 6.1. LOS COMIENZOS: EL CONSEJO DE COPENHAGUE

La primera propuesta formal de llevar a cabo el mercado interior en los términos que se contemplarán posteriormente en el Acta Única, tuvo lugar en el Consejo Europeo de Copenhague: allí<sup>424</sup> se decidió la creación de una Comisión especial en el Consejo para estudiar esta propuesta.

Antes de la reunión de ese Consejo se había replanteado el problema agrícola-presupuestario. En el año 1980, se decidió una solución provisional que consiste en la entrega al gobierno británico de una cantidad para compensar su contribución. En 1981 y por primera vez<sup>425</sup>, Inglaterra no vota en contra de la fijación del precio y los montantes compensatorios, con el fin de contar con el apoyo continental en la guerra de las Malvinas. Sólo lo hace Alemania, consiguiendo de esta forma dispensarse de concurrir al pago de la compensación que debía entregarse al gobierno británico. Pero

---

<sup>424</sup> Conseil des Ministres des 24 et 25 mai 1982, *Bulletin des Communautés européennes*, n.12/1982, p.75.

<sup>425</sup> Cfr. DE RUYT, J. (1989): "L'Acte Unique Européen". Editions de l'Université de Bruxelles. 2 edic. Bruxelles. p.145. p.32.

el problema se complica. Durante la Presidencia Belga se decide acelerar los procesos de adhesión de España y Portugal, receptores netos de ayudas a la agricultura.

Con el fin de equilibrar el Presupuesto, la Comisión propone que se aumente del 1 al 2% el total de IVA recaudado que termina en la Comunidad. Estos nuevos recursos se dirigirán, en una buena parte, para financiar los acuerdos puntuales que esta llevando a cabo con el Reino Unido. El Parlamento Europeo, que ya había rechazado en 1980 el Presupuesto de la Comunidad, rechaza que el incremento del presupuesto se utilice para compensar a Gran Bretaña y pide la financiación de otras políticas, además de la agraria<sup>426</sup>.

En estas circunstancias se lleva a cabo la Cumbre de Stuttgart y la "*Propuesta de Unión Europea*" elaborada por el Parlamento a las que se hizo referencia en el capítulo anterior<sup>427</sup>. Como allí se indicó, estas dos declaraciones no tuvieron un eco especial en el desarrollo del Acta Única, si bien son relevantes a la hora de conocer la posición de cada uno en los momentos inmediatamente anteriores al comienzo de las negociaciones.

Los problemas económicos vuelven a ser el centro del debate: *"Los agricultores franceses, ante la posible importación de productos desde España y Portugal, presionan a su gobierno galo para que retrase la incorporación de los nuevos países. En la Comunidad los conflictos se*

---

<sup>426</sup> Cfr. Communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur le financement futur de la Communauté, COM (83).10. *Bulletin des Communautés européennes*, n.1/1983, pp.10-13.

<sup>427</sup> Cfr. en este capítulo, el apartado 2.1.2.



*manifiestan por las amenazas y contraamenazas relacionadas con el presupuesto. Los gastos comunitarios han aumentado del tal modo que el Consejo decide en 1983 retrasar los pagos derivados de la política agraria común por falta de fondos. Alemania insiste en la cumbre de Stuttgart que España y Portugal deben incorporarse a la Comunidad a finales de 1985 y amenaza con bloquear su contribución hasta que la adhesión se haya firmado. Thatcher, por otro lado, amenaza también con bloquear su contribución hasta que los conflictos presupuestarios se solucionen. La situación financiera de la Comunidad se va haciendo día a día mas peligrosa.*<sup>42b</sup>

---

<sup>42b</sup> Cfr. MORAVCSIK (1991): *Op.Cit.*, p.35.

## 6.2. LA PRESIDENCIA FRANCESA

En estas circunstancias tiene lugar el relevo de la Presidencia del Consejo Europeo que pasa a Francia (Enero, 1984). Los gobernantes galos, que han sufrido una *conversión* a Europa, tan sólo hace unos meses, desarrollan una amplia labor diplomática. Su política acerca de Europa se dirige hacia dos objetivos: solucionar los problemas agrícolas y presupuestarios y crear, o al menos, amenazar con crear, una Europa "*a dos velocidades*", en la que Inglaterra quedaría fuera.

El primer proyecto de reforma de la política agraria es llevado a cabo por Michel Rocard y comprende, fundamentalmente, el desmantelamiento de los montantes compensatorios<sup>429</sup>. El Reino Unido no acepta soluciones provisionales y Francia propone en el Consejo de Bruselas (19 y 20 de marzo de 1984) tres medidas:

- a) Recortar la participación del Reino Unido con el fin de adecuarla a su renta per cápita.

---

<sup>429</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, n.3, 1984, p.10 y ss.

- b) Limitar el gasto ocasionado por la Política Agraria Común.
- c) Establecer una compensación al Reino Unido que asciende a un billón de Ecus.

Inglaterra acepta los términos del acuerdo aunque exige 1.5 billones en lugar del billón propuesto por Francia. Al final la cifra queda en 1.2 b. Cuando ya todo indicaba que el Acuerdo iba a firmarse, la República Federal comunicó que no estaba dispuesta a contribuir por una cantidad superior al billón. La solución queda pospuesta, y la opinión pública inculpó a Inglaterra como defensora de una política intransigente<sup>430</sup>.

Esta intransigencia del gobierno británico pareció alentada por Francia, que trató de crear dos niveles en Europa, *Europe à deux vitesses*. No está claro si la idea del Presidente Mitterrand, como conductor de la política exterior francesa, fue la de desarrollar realmente dos niveles institucionales o exclusivamente de una amenaza<sup>431</sup>. Lo cierto es que los gestos en este sentido se multiplican: La aprobación del programa EUREKA (1983) referido a la ciencia y a la tecnología en el que colaboran exclusivamente Francia y Alemania; la cumbre Mitterrand-kohl en

---

<sup>430</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.47-48.

<sup>431</sup> Algunos datos parecen avalar que no se trata exclusivamente de una "amenaza": El discurso programático de Mitterrand ante el Parlamento Europeo, citado posteriormente y en el que se defiende el principio de diferenciación, y la propuesta de reforma del importante artículo 235 TCEE -mediante la adición del 235 bis- en el que se podía leer lo siguiente: "*En la medida en que alguno de los objetivos de la Comunidad no puedan ser realizados en aplicación del presente Tratado, y sin afectar el desarrollo del mercado común, se permitirá que ciertos Estados acuerden medidas para conseguirlos*". La Propuesta fue rechazada por una amplia mayoría en la Conferencia. Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p 275 y ss.

Saarbrücke (1984) para crear una Europa de los Cinco que incluiría al Benelux junto a franceses y alemanes<sup>432</sup>, y en la que se decide profundizar en la construcción institucional de la Comunidad; las declaraciones del Presidente francés llamando a una Conferencia a "los países dispuestos" a llevar a cabo reformas<sup>433</sup> o las afirmaciones del canciller Kohl instando a las reformas "con o sin todos los países comunitarios"<sup>434</sup>, supongan cuando menos una amenaza de exclusión a la posición del país más reticente a esas reformas, Inglaterra<sup>435</sup>. El gobierno británico se enfrentaba al dilema de la defensa de sus intereses o a quedarse fuera de las negociaciones, en un momento en el que todavía estaba pagando las negativas preferencias fijadas por la Comunidad en su ausencia. Sólo la habilidad de la diplomacia británica unida al principio del mínimo común llevaría a que el Acta Única tuviera un indudable carácter anglosajón.

---

<sup>432</sup> STADLMANN, H. (1984): "The European Community after the French Presidency of the Council" en *Europa-Archiv*, 39. Octubre, pp.447-454

<sup>433</sup> Sesión del jueves 24 de mayo de 1984. Período de Sesiones 1984-1985. *Journal Officiel des Communautés Européennes: Débats du Parlement Européen*, nº 1-314, p.301-307.

<sup>434</sup> Cfr. MORAVCSIK (1991): *Op.Cit.*, p.36.

<sup>435</sup> Esta es la tesis defendida por TAYLOR (1989): "The New Dynamics of EC Integration in the 1980s" en LODGE, J. (eds.): "The European Community and the Challenge of the Future" London. Pinter.

### 6.3 LA CUMBRE DE FOINTANEBLEAU

La Cumbre de Fointanebleau (1984) comenzó señalando los puntos en debate hasta el momento<sup>436</sup>, aunque las posturas se presentaron más matizadas. Inglaterra apoyó el proyecto de liberalización del mercado europeo propuesto por el *Comité Davignon-Thorn*, al tiempo que Francia y Alemania se comprometieron a exigir a la Comunidad disciplina presupuestaria bajo el principio, abandonado hasta entonces, del *juste retour*. Se establece un incremento del IVA destinado a la Comunidad Europea de un 1,4%, del que dos terceras partes del aumento irán a Inglaterra con el fin de compensar su contribución. Se aprueba también que los procesos de incorporación se llevaran a cabo en fases sucesivas en el

---

El Presidente Mitterrand retrasó en unas horas el comienzo de la reuniones para que los altos dignatarios pudieran ver una película preparada en el Palacio del Eliseo "*El sueño europeo*" que relataba, a modo de documental, hacia dónde se dirigía inevitablemente Europa aunque "(...) algunos países no pudieran incorporarse ahora a ese destino". Cfr. PRYCE (1987): *Op.Cit.*, p.244.

tiempo, con el fin de que los intereses implicados, fundamentalmente agrícolas, queden afectados lo menos posible<sup>437</sup>.

Si esta decisión suponía la superación del escollo más importante para la plena intervención del Reino Unido en las negociaciones, la Cumbre de Fointanebleau tiene mayor relevancia todavía en lo que se refiere al Acta Única. En este Consejo se aprobó, con el apoyo del gobierno británico que acababa de ser recompensado, la creación del *Comité Addonino*, dirigido a "*preparar y conducir las acciones propias a fin de reforzar y promover la identidad y la imagen de Europa en sus ciudadanos*"<sup>438</sup>, y lo que es más importante, la creación del *Comité Dooge* o *Comité Spaak II* encargado de definir los aspectos y el alcance de la reforma<sup>439</sup>.

La creación del *Comité Dooge* no fue del agrado del Parlamento Europeo, que instaba la "*convocatoria de una conferencia al más alto nivel*

---

<sup>437</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de Fointanebleau se publicaron en el *Bulletin des Communautés européennes*, n.6/1984, pp.10 a 12.

<sup>438</sup> El *Comité Addonino* fue establecido como consecuencia de la Cumbre de Fointanebleau para "*preparar y coordinar las acciones propias a fin de reforzar y promover la identidad y la imagen de Europa en sus ciudadanos*". A ese fin se propuso el establecimiento de un documento único para la circulación de mercancías, la supresión de todas las formalidades de aduana y policía en las fronteras intercomunitarias, la equivalencia de diplomas, la creación y utilización de una bandera y un himno, la constitución de equipos deportivos, la eliminación de los límites fronterizos y el establecimiento de una moneda europea. Cfr. *Bulletin des Communautés européennes*, n.6/1984, p.11.

<sup>439</sup> "*El consejo europeo ha decidido la creación de un comité ad hoc compuesto por representantes personales de los jefes de estado y gobierno a ejemplo del Comité Spaak. El Comité está encargado de crear las sugerencias con el fin de mejorar el funcionamiento de la cooperación europea,...*"  
*Bulletin des Communautés européennes*, n.6/1984, pp.11.

en la que se confiara al Parlamento Europeo la tarea de confeccionar el texto del Tratado"<sup>440</sup>. El Parlamento apreció que en la convocatoria se destacaba la presencia de representantes personales, pero nada se decía –y se trataba de un silencio elocuente– de las instituciones de la Comunidad.

Los trabajos del *Comité Dooge* –el *Comité Addonino* tuvo un carácter mucho más limitado como ya hemos expuesto– ponen de manifiesto un principio de acuerdo en la creación de un espacio económico interno homogéneo, la provisión y desarrollo de valores culturales comunes y una identidad frente al exterior<sup>441</sup>.

Las voces discordantes quedan patentes en las notas a pie de página que se recogen en las conclusiones del Informe. Allí se distinguen dos posiciones –maximalista y minimalista– en cuanto al nivel de institucionalización. La representación danesa no acepta el "*approach*" general del Comité. Los británicos se consideran escépticos en cuanto a la propuesta de mayorías cualificadas, y son partidarios de una *pacto entre caballeros* de carácter consuetudinario. Por último franceses, alemanes e italianos se muestran partidarios de "*profundizar en la construcción de la Comunidad*" a través de la inclusión de la mayoría en el Consejo y de acentuar el papel de la Comisión y el Parlamento Europeo<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la creación de un Comité *ad hoc* encargado de la Unificación Europea: *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n.239C. 10 de septiembre de 1984, p.51-52.

<sup>441</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.51.

<sup>442</sup> El texto del *Informe Dooge* puede consultarse en DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, pp.325-399.

Las diferencias entre el Informe Dooge y el del Parlamento Europeo en 1984, se puede resumir en dos puntos:

- a) La creación de un *"package"*, en el sentido destacado por los neofuncionalistas (liberalización del mercado y reformas institucionales). La consecución de uno de los dos aspectos, llevaba aparejado inevitablemente, y en mayor o menor medida, el otro.
- b) La constatación por parte del Comité de constata la necesidad de que ningún Estado miembro quedara fuera del resultado final del Acta. Se trataba, por tanto, de alcanzar una solución de compromiso que satisficiera a todos<sup>443</sup>.

---

<sup>443</sup> PRYCE (1987): *Op.Cit.*, p.240.



## 6.4. LA CUMBRE DE MILÁN

En la Cumbre de Milán (junio de 1985) las posturas de cada uno de los Estados quedan más definidas. Dinamarca y Grecia se sienten marginadas y optan por no participar plenamente en el desarrollo de las negociaciones. El Reino Unido consolida su posición, ofreciendo una alternativa global a la propuesta franco-germana<sup>444</sup>; Irlanda se muestra de acuerdo con las propuestas con la salvedad de las referencias a defensa común; Francia y Alemania que mantienen una posición conjunta abogan por el *Informe Dooge* al tiempo que buscan nuevas vías de profundización, proponiendo la creación de la *Secretaría de la Unión Europea*; los países del Benelux son partidarios de reformas reales y de la convocatoria de una Conferencia intergubernamental; Italia se alinea con las propuestas del Parlamento, al tiempo que ostenta la Presidencia del Consejo y se encuentra por tanto especialmente motivada para que su etapa se recuerde como esencial en la construcción europea<sup>445</sup>.

---

<sup>444</sup> Recogida fundamentalmente en el proyecto *"Europa: el futuro"*, que dio a conocer Mrs. Thatcher en la Cumbre de Fontainebleau. Cfr: *"Europe: The Future. United Kingdom Memorandum"* June, 1984.

<sup>445</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.49.

La propuesta de *Secretaría para la Unión*, es contestada por la delegación británica proponiendo la creación de una Secretaría Técnica que controle el desarrollo del mercado interior. Ambas propuestas son rechazadas. Cuando parecía que las posturas llegaban a un punto muerto, los delegados italianos que presidían el Consejo, a través de una auténtica filigrana jurídica<sup>446</sup>, convocan una Conferencia Intergubernamental de acuerdo a lo establecido en el artículo 236 del Tratado de Roma. El camino hacia las reformas quedaba inevitablemente abierto y la única cuestión sería cuál iba a ser su alcance.

Aunque Gran Bretaña votó en contra de la convocatoria, acudió a la Conferencia de Luxemburgo. Para comprender su actitud hay que tener en cuenta que la creación del mercado único suponía grandes beneficios y no excesivos riesgos. El resto de materias institucionales, excepto el sistema de mayorías en el Consejo parecían tener un contenido retórico, propio de otras propuestas comunitarias. Al mismo tiempo, las declaraciones de Mitterrand sobre la Cumbre de Milán como un "Test de veracidad" sobre el carácter europeísta de las propuestas<sup>447</sup>, recordaban que la amenaza de una *Europa a dos niveles* seguía vigente. Por otro lado, la vía del artículo 236 presentaba dos ventajas desde el punto de vista británico: no tomaría

---

<sup>446</sup> El artículo 236 establece que se podrán llevar a cabo reformas del Tratado siempre y cuando se cuente con el voto unánime de los estados miembros, y parece entenderse que la propia convocatoria de la Conferencia exigirla la unanimidad.

No lo entendió así el Presidente del Gobierno Italiano que convocó la conferencia con el voto de siete de los Estados (votaron en contra el Reino Unido, Grecia y Dinamarca), lo que provocó airadas protestas: Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.65.

<sup>447</sup> Cfr. TAYLOR (1989): *Op.Cit.*, p.10.

parte el Parlamento Europeo y requería unanimidad en las decisiones últimas.

## 6.5. LA CONFERENCIA DE LUXEMBURGO Y LA FIRMA DEL ACTA ÚNICA EUROPEA (9.XI.85 - 28.II.86)

Una vez conocida la convocatoria de la Conferencia, el Parlamento se apresuró a exigir que se contemplara su propuesta y se le permitiera la entrada en las negociaciones, al tiempo que recordaba que *"si se constata la falta de unanimidad, los gobiernos de los estados miembros favorables procederán a la adopción de un Tratado de la Unión"*<sup>448</sup>. La Comisión también exigió que no desempeñara un papel marginal y que pudiera actuar como motor y árbitro de la Conferencia<sup>449</sup>.

Aunque no formalmente, lo cierto es que la Comisión desempeñó un papel muy relevante en el seno de la Conferencia. Ante la posibilidad de fracaso, trasladó el centro de gravedad del debate del terreno político al económico, donde el acuerdo era mucho más probable. Frente a las reticencias que se habían presentado en Fointanebleau y Milán, dirigió las discusiones hacia el punto que todos aceptaban: la consecución del mercado interior. El resto de aspectos se presentaban como marginales o como

---

<sup>448</sup> Resolución del Parlamento Europeo de fecha 9 de julio de 1985, sobre la convocatoria de una conferencia intergubernamental de acuerdo a lo decidido en Milán el 29 de junio de 1985: A2-77/85, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, N. 229C. 9 de septiembre de 1985, p.29.

<sup>449</sup> Aviso de la Comisión sobre la convocatoria de una conferencia de representantes de los gobiernos de los estados miembros: COM (85) 445 final y *Bulletin des Communautés européennes*, n.7-8/1985, p.9.

corolarios con capacidad de desarrollo a través de la vía del artículo 235 TCEE. Así, los poderes de ejecución de la Comisión, el reforzamiento de la cohesión económica y social, los poderes del Parlamento y las nuevas competencias en tecnología y medio ambiente se presentaron como objetivos intermedios para alcanzar el mercado interior. Al mismo tiempo, a través de los frecuentes estudios que editó la oficina de Publicaciones Oficiales, intervenciones en diferentes medios de comunicación, encuentros, ... transmitía un mensaje basado en la situación de estancamiento de los estados europeos, y la necesidad de alcanzar un mercado único, relanzando la Comunidad. Este es además, uno de los instrumentos más utilizados por la Comisión para mantener abierto el debate sobre la construcción europea, una vez concluida el Acta Única.

De esta forma el debate quedó centrado en el *mercado interior*, que se situó en el punto de gravedad de las conversaciones. Las discusiones abordaron la definición del mercado interior: Inglaterra, Francia y Bélgica manifestaron que está demasiado amplia. La fecha de 1992 –demasiado rígida para Francia, Grecia e Irlanda–; el principio de armonización, que preocupaba a aquellos países con altos grados de estandarización –Alemania y Holanda–; las cláusulas de salvaguardia; y sobre, todo la aprobación por mayoría cualificada de las disposiciones referentes al mercado interior.

El compromiso fue alcanzado a través de concesiones recíprocas. El objetivo del mercado interior, en los términos ampliamente definidos por la Comisión, fue finalmente aprobado, aunque se señaló que la fecha de 1992 no crearía efectos legales automáticos. El Reino Unido aceptó esta

propuesta a cambio de que se señalaran incentivos para las pequeñas y medianas empresas y se redujeran las disposiciones encaminadas a la protección de trabajadores y sindicatos –las disposiciones referentes a movimientos de mano de obra cualificada y no cualificada permanecía sujeta a la unanimidad:art. 100A.2 TCEE–. La experiencia británica con los sindicatos dentro de sus fronteras, hacía que este país rechazara la probabilidad de repetir la experiencia a nivel comunitario.

La adopción de la mayoría cualificada para la aprobación de materias relacionadas con el mercado único supone una de las aportaciones mas relevantes del Acta. Las decisiones fundamentales en los arts.28 –modificación y supresión de los aranceles comunes–, 59 –libre prestación de servicios–, y la mayoría de las basadas en los arts.57 –regímenes profesionales–, 70 –liberalización de los movimientos de capital– y 84 –transporte marítimo– del Tratado de Roma, así como las referentes a los nuevos artículos aprobados por el Acta –mercado interior, política social, investigación y medio ambiente– serán también aprobados por este procedimiento (mayoría cualificada).

El Consejo tenía, desde la aprobación del Tratado de Roma, como mecanismo de toma de decisiones, el voto mayoritario de sus miembros (art.148.1). Los obstáculos se encontraban en el Compromiso de Luxemburgo, y a la decisión del Consejo de que todas aquellas políticas que no estuvieran suficientemente detalladas en los Tratados debían aprobarse como supuestos de los arts.100 y 235. Estos artículos, refiriéndose a materias no transferidas a la Comunidad, exigían –lógicamente– unanimidad en la decisión.

La propuesta, por tanto, no podía referirse a la modificación de la regla en estos artículos, que afectaban a los elementos centrales de la soberanía de cualquier Estado –el art.235 se refiere, por ejemplo, a materias donde *"no se hayan previsto los poderes de acción a la Comunidad"*– sino a las materias que debían ser comprendidas como propias de la Comunidad.

Como se analizó al comienzo de este apartado, en la declaración solemne de Stuttgart, hay una primera propuesta que fue rápidamente rechazada. La insistencia de la Comisión en este aspecto, la dificultad de llegar a acuerdos unánimes entre 12 estados –el doble de los países fundadores de la Comunidad–, y la necesidad de establecer medios eficaces para alcanzar el mercado interior llevó a los Estados a proponerla regla mayoritaria en todas aquellas nuevas políticas cedidas a la Comunidad. Gran Bretaña propuso un "pacto de caballeros", en el sentido de establecer un acuerdo consuetudinario, que fue rechazado. Dinamarca y Grecia se opusieron frontalmente. Inglaterra, la República Federal, Irlanda y Holanda se oponían a que alcanzara a las áreas referentes a fiscalidad; Alemania se oponía también a la inclusión de los derechos de sanidad y seguridad social, así como a la regulación de las profesiones; a seguros y sistemas bancarios, Irlanda. Los países del Sur querían conectar la regla de la mayoría con las modificaciones que estaban produciendo en el área de cohesión social. Finalmente, se aprobaron en las materias arriba reseñadas.

La aprobación por mayoría cualificada, uno de los puntos principales del Acta Única, se veía limitada por dos disposiciones:

- a) De la unanimidad para el desarrollo de las disposiciones aprobadas por mayoría cualificada (ART.100 y 100A.2).

- b) Y según el artículo 100A.4 TCEE cuando importantes intereses nacionales estuvieran en juego, los países miembros pudieran retener su legislación nacional<sup>450</sup>.

El único Comité sectorial que intervino en la Conferencia fue el de *asuntos monetarios*. La Comisión propuso la modificación del art.107 TCEE con el fin de proporcionar una referencia en los Tratados al SME, y en el que se señalara que los países miembros se comprometían a cooperar en materia monetaria –aunque no necesariamente a participar en el mecanismo de tipos de cambio fijos– y la existencia del ECU.

La propuesta fue interpretada como demasiado débil por Francia y Bélgica –que tenían su propia propuesta– al igual que para Irlanda e Italia. Por el contrario, Holanda, Alemania e Inglaterra se oponían a cualquier inclusión de la materia en los Tratados. Como señaló Lawson en esas fechas, *La inclusión de los artículos sobre unión económica y monetaria es inaceptable*<sup>451</sup>. El compromiso para la liberalización de movimientos de capitales por parte de Francia e Italia privó de argumentos a las críticas de alemanes y flamencos.

---

<sup>450</sup> El artículo 100A.4 del Tratado CEE, dice así: *"Si, tras la adopción por el Consejo por mayoría cualificada, de una medida de armonización, un Estado Miembro estimare necesario aplicar disposiciones nacionales, justificadas por algunas de las razones importantes contempladas en el artículo 36 (orden público, seguridad y moralidad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial) o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro lo notificará a la Comisión"*.

<sup>451</sup> Cfr. PRYCE (1987): *Op.Cit.*, p.241.



Sin embargo, el resultado final quedó reducido a una referencia en el Preámbulo del Acta –que carecía de valor legal– y a un nuevo artículo, el 102A que establecía que los Estados Miembros *Tendrán en cuenta las experiencias adquiridas por medio de la cooperación en el marco del Sistema Monetario Europeo (...) dentro del respeto a las competencias existentes*. El segundo epígrafe del artículo señalaba que las modificaciones institucionales debían hacerse por vía del artículo 236 TCEE, "(...) Consultados el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales y el Parlamento Europeo". Esta última institución criticó duramente, al termino de la Conferencia, el acuerdo alcanzado. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores –16 y 17 de diciembre de 1985– volvía a abrir el tema<sup>452</sup>. Con esta base se redactó el *Informe Delors* al que haremos referencia en capítulos posteriores.

La *Cohesión económica y social* fue utilizada como instrumento de trueque a fin de alcanzar acuerdos en otras materias. Ya se ha hecho referencia a la aceptación del Reino Unido de la mayoría cualificada a cambio de que se mantuviera la unanimidad *en las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y a los relativo a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena*<sup>453</sup>. En sentido contrario, la "constitucionalización" del principio de solidaridad entre los diferentes estados comunitarios –que se traducía en un aumento de los fondos estructurales--

---

<sup>452</sup> Así, en la Declaración de la Presidencia y de la Comisión, anejas al Acta, se señala que las "las disposiciones relativas a la capacidad monetaria no prejuzgan la posibilidad de un desarrollo posterior en el marco de la competencia existente".

<sup>453</sup> Artículo 100A.2 TCEE.

era la compensación a los llamados "Países del Sur" por las pérdidas que podría suponerle el mercado interior<sup>454</sup>.

A la Conferencia llegaron propuestas de la Comisión, Francia, Irlanda y Grecia sobre esta materia. El compromiso final se alcanzó tomando como base el texto de la Comisión. Este señalaba la necesidad de una intervención comunitaria con el fin de promover la cohesión económica y social, y reducir las diferencias regionales, aunque las referencias que había acerca de las condiciones sociales y de trabajo fueron eliminadas<sup>455</sup>. Se establecía también una coordinación entre los tres fondos de ayuda, se rechazaba la propuesta de la creación de una nueva línea de crédito, y se acordaba que *los fondos podrían ser significativamente aumentados en términos reales dentro de las posibilidades financieras* inciso que justificó, en 1988, el aumento de los Fondos en un porcentaje importante<sup>456</sup>.

La *Comisión de las Comunidades* y Holanda presentaron dos propuestas con el fin de dotar de mayor poderes a la propia Comisión. El artículo 155 establecía amplias competencias ejecutivas a esta institución, aunque la práctica había demostrado que con frecuencia el Consejo había

---

<sup>454</sup> En este sentido el artículo 130B TCEE señala que: "*Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los principios enunciados en el artículo 130A (solidaridad) y 130C (ajuste estructural) participando en su consecución*".

<sup>455</sup> "(...) *La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*" :Artículo 130A incluido por el artículo 25 del Acta Única Europea.

<sup>456</sup> CORBETT, R. (1989): "*The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*" en PRYCE, R.: *The Dynamics of European Union*, p.248.

limitado esos poderes creando Comités de países miembros que supervisarán su actividad.

Las dos propuestas coincidían en señalar el carácter automático de las competencias ejecutivas de la Comisión, en reafirmar su monopolio en lo que se refiere a la legislación comunitaria, aunque permitía que alguna de estas competencias podían reservárselas el Consejo por decisión tomada de forma unánime. El proyecto holandés indicaba que estas disposiciones debían figurar en el artículo 154 TCEE (Consejo) ya que se trataban de obligaciones del Consejo y no de derechos de la Comisión, mientras el proyecto comunitario las situaba en el artículo 155 TCEE (Comisión) entendiendo que se trataba de facultades que emanaban de la propia comunidad. El matiz es, sin duda expresivo de dos modos de entender el desarrollo supranacional –que reflejan dos conjuntos de intereses distintos–.

Lo cierto es que la Conferencia decidió aprobar el proyecto holandés, aunque aceptando la reserva al Consejo que había propuesto la Comunidad en su proyecto. Una última propuesta holandesa era reducir el número de comisarios en la Comisión a 10 (12 con las nuevas adhesiones) en lugar de los 14 (17) que había, a fin de que hubiera uno por cada país. Los países con dos representantes, Francia, Alemania e Italia, votaron negativamente.

Un segundo aspecto a señalar con referencia a la Comisión trata sobre una ampliación de sus competencias a otras materias. Así se propone que esta institución pase a intervenir también en la política de tecnología y medio ambiente, además del mercado interior y la cohesión (*politiques nouvelles*).

En lo referente a *medio ambiente* se presentaron una Propuesta de la Comisión, que fue finalmente aprobada aunque con enmiendas, una Propuesta danesa, una Propuesta germana sobre protección de animales –rechazada–, una Propuesta conjunta greco–irlandesa para compatibilizar medio ambiente y desarrollo económico, y finalmente, una negativa sobre el contenido por parte de la delegación británica sumergida en esos momentos en un contencioso sobre la responsabilidad de las industrias inglesas en la lluvia ácida y la contaminación del mar; y que por tanto, no tenía ningún interés en que las medidas fueran mas estrictas.

El resultado fue la creación de un nuevo Título, el séptimo, dedicado a la protección del medio ambiente, confiriendo a la Comisión competencias específicas. La Comunidad deberá *tener en cuenta la evidencia científica, el grado desigual de desarrollo regional, los costes potenciales de esas medidas y el desarrollo regional*<sup>457</sup>. Incluye también el principio de subsidiariedad, por el cual, la Comunidad debe actuar cuando los objetivos sean alcanzados de forma mas eficiente a nivel comunitario que a nivel nacional y se llegaba a un curioso acuerdo novedoso sobre el modo de tomar decisiones en esta materia: El Consejo decidirá por unanimidad que medidas deben aprobarse por mayoría.

El segundo campo donde se decidió ampliar la intervención de la Comisión fue el de la *tecnología*. El acuerdo sobre el programa EUREKA estaba dejando a un lado a la Comisión en esta materia. Se presentaron propuestas por parte de la Comisión, Bélgica y Dinamarca. Existía un principio de acuerdo y las divergencias se presentaban a la hora de definir

---

<sup>457</sup> Artículo 130R.3. TCEE, incluido de acuerdo al artículo 25 del Acta Única.

cómo se aprobaban los presupuestos de los programas. Al final se concluyó adoptando que estos se aprobarían por unanimidad, limitando el poder del Parlamento en esta materia.

Mucho más conflictivo se planteó el papel que debía desempeñar el *Parlamento Europeo* después de las reformas. Como se ha señalado anteriormente, el PE solicitó participar en pie de igualdad en el desarrollo de la Conferencia. El Presidente de la misma, el luxemburgués Poos indicó que no era posible "*por razones políticas y jurídicas (art.236) evidentes*"<sup>458</sup>; Pero se comprometía a informar –"submit"– las conclusiones provisionales que se fueran alcanzado en la Conferencia. Acerca del alcance del término *submit*, informar para los miembros de la Conferencia, capacidad de hacer modificaciones para el Parlamento, se levantó un duro debate. El Parlamento Europeo llamó a una modificación de la postura adoptada por los países miembros "*(...) A fin de que los gobiernos corrijan rápidamente la posición asumida en la Conferencia, con el objetivo de respetar las exigencias y los principios democráticos propios del Parlamento y que pueden derivar en una tensión grave entre las instituciones de la Comunidad*"<sup>459</sup>. Las diferencias se atenuaron gracias a la personalidad del Presidente del PE, Pfimlin que supo ceder en la Conferencia para alcanzar mayores competencias en el Acuerdo<sup>460</sup>.

---

<sup>458</sup> Cfr. PRYCE (1987): *Op.Cil.*, p.241.

<sup>459</sup> Resolución 23.X.1985. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° 343C. 31.XII.1985. p.59.

<sup>460</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cil.*, p.83.

El debate en esta materia se centró sobre el alcance que debía concederse a los poderes de co-decisión del Parlamento. Para algunos países, especialmente Dinamarca y El Reino Unido, la concesión de mayores competencias añadidas a las que ya tenían otras instituciones comunitarias suponía obstruir más que agilizar la tramitación de las disposiciones de rango comunitario<sup>461</sup>. Para otros estados miembros, subrayadamente Italia y el Benelux, se trataba de una exigencia del régimen democrático<sup>462</sup>.

Se presentaron a la Conferencia dos proyectos redactados por la República Federal y la Comisión de las Comunidades, cuyos aspectos mas destacados son los siguientes:

- a) *Creación de un "Procedimiento de Conciliación" entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, que fuera utilizado en la toma de decisiones de las materias principales:* No fue aceptado, al tiempo que fue criticado por la Comisión –se encontraba en el proyecto germano– ya que hubiera supuesto un debilitamiento de la posición de aquella, perdiendo el monopolio en la retirada de propuestas ante el Consejo.
- b) *Creación de un sistema de "doble lectura", por el que el PE podía, realizar enmiendas a la propuesta del Consejo o rechazarla en su totalidad.* En este caso, el Consejo podía aceptar por mayoría cualificada las enmiendas del PE o, por unanimidad, olvidar el veto que al proyecto hubiera presentado el PE.

---

<sup>461</sup> DE RUYT (1989): *Op.cit.*, p.88.

<sup>462</sup> Cfr. CANGELOSI, R. (1987): *"Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo: cronaca di una riforma mancata"*. Milano. Franco Agnelli.

La propuesta fue bien aceptada aunque para algunos Estados era demasiado débil y para otros concedía excesivas competencias. Al final se aprobó un procedimiento de doble lectura, conocido como "procedimiento de cooperación" (nuevo artículo 149 TCEE) que ratificaba el poder de iniciativa de la Comisión, otorgaba auténticas competencias<sup>463</sup> al Parlamento a través de la posibilidad de hacer enmiendas sólo rechazables mediante la unanimidad, y mantenía la última palabra en el Consejo que podía rechazar una propuesta con el solo hecho de no pronunciarse durante tres meses.

- c) *Poderes de co-decisión en materias "constitucionales", de forma que el Consejo sólo podría adoptar textos aprobados previamente por el PE:* Se presentaron reticencias por la mayoría de los Estados, especialmente sobre su ámbito de aplicación. Así Grecia y Francia pedían que no se aplicara al artículo 138, Francia, Gran Bretaña y Alemania al artículo 201, Francia e Irlanda al 236, Grecia al 237.

Al final se decidió aplicar exclusivamente a los artículos 237 (art. 4 del AUE, sobre adhesión de nuevos Estados a la Comunidad) y 238 TCEE (art. 9 del Acta sobre acuerdos de asociación y de cooperación con otros países), que exigen una aprobación previa del PE por mayoría absoluta.

- d) *Cambio del nombre legal de "Asamblea" a "Parlamento" con el fin de reafirmar su papel. Fue aceptada por unanimidad (art.3.1 del Acta).*

---

<sup>463</sup> En este sentido BOSCO, G. (1987): "Commentaire de l'Acte Unique Européen" en Cahiers de Droit Européen, n.4-5. Abril, pp.355-382.

Al final la intervención del Parlamento quedaba formalizada en tres niveles: la simple consulta (donde el AUE entendía que era campo de aplicación), la cooperación (para las decisiones que se lleven a cabo por mayoría cualificada en el marco de las nuevas políticas) y la codecisión (en los acuerdos de adhesión y asociación).

Las reformas alcanzadas fueron calificadas de "totalmente inaceptables" por el Parlamento, que presenciaba como se alejaban éstas del Proyecto que habían redactado. De hecho, en el juicio provisional que evacuan en diciembre de 1985 sobre los resultados de la Conferencia, éstos son rechazados ya que no representaban las reformas reales que la Comunidad necesita<sup>464</sup>. La decisión del gobierno italiano, presidido por Andreotti de no aceptar los resultados si no son previamente aprobados por el Parlamento Europeo, pone en duda el éxito de la Conferencia.

La Corte de Justicia presionó al PE con el fin de conseguir una nueva sala donde se colacionarán los problemas laborales de los funcionarios comunitarios. Hicieron llegar también una carta, enviada por el Presidente del Tribunal, a la Conferencia con la misma petición.

El resultado fue la aprobación de los artículos 4 y 5 que se incluían en el TCEE como artículos 168A y un complemento al artículo 188. Estos artículos abrían la puerta a la creación de un Tribunal de Primera Instancia al que quedaban vedados las cuestiones prejudiciales y los recursos que presentaran las instituciones comunitarias o los Estados miembros. Sobre

---

<sup>464</sup> Resolución provisional del Parlamento Europeo sobre la Conferencia de Luxemburgo: *JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES*, n°C 343 de 31 de diciembre de 1985, p.59.



el alcance de sus competencias, se dejaba a la definición de su reglamento, aunque parecía responder al Memorandum presentado en 1978 con el fin de conseguir un Tribunal que respondiera a los litigios presentados por los funcionarios comunitarios. Se trataba, en definitiva, de una ampliación de competencias del Tribunal en línea con el objetivo de autonomía destacado en los epígrafes anteriores. Así señaló Glaesner: " *El conjunto de nuevas decisiones a las que tiene acceso la Corte constituyen un importante refuerzo de los poderes de decisión autónoma de la Comunidad*"<sup>465</sup>.

Las últimas reformas adoptadas por la Conferencia se refieren a la *política social*. Se presentaron propuestas por parte de la Comisión, y con gran énfasis, por parte de Dinamarca, que podría ver en peligro la aceptación del Acta Única en su país si no se adoptaba su propuesta. La sensibilidad hacia la posición de Dinamarca, condujo a la aprobación del nuevo artículo 118A TCEE que establecía un nivel mínimo de medidas sobre la seguridad y protección de los trabajadores, y sobre el dialogo social, al tiempo que en el apartado 3 del artículo se establecía que estos niveles no iban en perjuicio de lo que establecieran las legislaciones nacionales, con lo que triunfaba la enmienda británica dirigida a evitar un nivel uniforme en esta materia.

Bélgica acogió una propuesta del Parlamento Europeo con el fin de incluir los derechos humanos en los Tratados. Sin un acuerdo definido sobre cual debía ser el alcance de su protección jurisdiccional, se terminó decidiendo que las referencias quedaran en el Preámbulo, de forma que no

---

<sup>465</sup> GLAESNER, H.J. (1986): "L'Acte Unique Européen" en *Revue du Marché commun*, nº 298. junio. p.311.

pudieran ser objeto de la competencia de la Corte de Justicia. Cultura, cooperación en el campo de la energía y derechos políticos de los ciudadanos miembros fueron objetos de diferentes propuestas, que no culminaron en ninguna reforma por la proximidad de los comicios electorales en varios Estados –especialmente Francia– lo que hubiera podido enturbiar el desarrollo de lo hasta ahora alcanzado.

El resultado final puso de manifiesto el difícil equilibrio entre las diferentes concepciones que se habían planteado<sup>466</sup> y que presentó una semejanza importante con el proyecto de 1984 de Geoffrey Howe. Había propuesto en 1984. Efectivamente, la posición británica basada en el carácter económico del proyecto y en el carácter mínimo de las reformas institucionales había terminado triunfando en la mayoría de las áreas objeto de reformas por la falta de acuerdo entre los restantes Estados. El mínimo común, en este caso, la liberalización del mercado interior coincidía con el resultado que al principio habíamos propuesto y que surge como resultado de el juego de los diferentes actores con intereses particulares.

La *recta final* no estuvo exenta de dificultades. Italia, como ya se ha señalado, decidió no firmar el Acta hasta que esta no fuera aprobada por el Parlamento Europeo. El gobierno danés, que desde el principio había adoptado una postura marginal, decide trasladar la responsabilidad a sus electores, a fin de no verse obligada a aceptar una medida que le pudiera costar el resultado de las próximas elecciones. Gran Bretaña presentaba sus "reservas" sobre el contenido social del Acta. Por último, Grecia, que

---

<sup>466</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.88.

encontraba mas problemas que beneficios en el mercado interior, pero que al mismo tiempo no estaba dispuesta a quedar fuera de la Europa comunitaria que con tanto trabajo había conseguido adherirse, decide esperar al referéndum danés para firmar el Acta.

Con estas reservas, el 19.XII.1985 los ministros de Asuntos Exteriores fijan el texto definitivo, bajo el título de Acta única Europea, una solución ecléctica entre la propuesta por Francia, *Acta de la Unión Europea* y una simple Declaración seguida de reformas en el Tratado, propuesta por otros<sup>467</sup>.

En el período que va desde la fijación definitiva a su firma, Gran Bretaña obtiene garantías de mayoría cualificada en las cuestiones sociales y aprueba el Acta. Los restantes países, a excepción de Italia, Grecia y Dinamarca aprueban en sus Parlamentos el texto del Tratado, y estampan su firma el 17 de febrero de 1986.

A finales de diciembre de 1985, Francia ya había advertido que la decisión de cinco millones de daneses no puede modificar la voluntad de trescientos cincuenta millones de europeos, con lo dejó claro su voluntad de llegar hasta el final. El Parlamento danés se pronunció a favor de abrir de nuevo las negociaciones aunque remite el problema a un referendun. El 28 de enero de 1986 el 56% del pueblo danés aprueba el Acta Única. Las decisiones se aceleran a lo largo de ese mes: El Parlamento Europeo adopta una decisión definitiva adhiriéndose al Acta<sup>468</sup>. El Parlamento italiano

---

<sup>467</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.123.

<sup>468</sup> *Resolution* du 16 janvier 1986. JOCE, n. C 36 de 17.II.1986. p.74.

aprueba las reformas, aunque pide que se abra una nueva ronda de negociaciones para estudiar las materias que no han sido cubiertas. Finalmente, el 1 de julio de 1987 entra en vigor el Acta Única.

## LOS RESULTADOS DEL ACTA UNICA

7.1. MARCO INSTITUCIONAL	313
7.2. DIMENSIÓN DEL MERCADO INTERIOR	324
7.2.1. El principio de reconocimiento mutuo	328
7.2.2. Limitaciones al Principio: Las nuevas políticas	331
7.2.2.1. Sectores de especial protección:	
Investigación y desarrollo tecnológico (art. 23 AUE4)	334
7.2.2.2. Cohesión económica y social	339
7.2.2.3. Medio Ambiente	356
7.2.3. La creación del Mercado Interior	363
7.2.3.1. Concursos públicos	363
7.2.3.2. Armonización Fiscal	367
7.2.3.3. Política Comercial del Acta Unica	383
7.2.3.4. Política Monetaria	402

---

**E**n el primer capítulo se planteó un análisis de la integración como una realidad en la que eran posibles dos alternativas: Realizar la integración a través de la cooperación –con el papel dominante de una institucional supranacional– o a través de la competencia.

La integración a través de la una organización supranacional es la posición dominante, al menos en la ciencia política y en la opinión pública . Tradicionalmente, se han concebido las instituciones supranacionales como una solución eficaz a los problemas de carácter internacional de las naciones: *"federalistas, funcionalistas, neofuncionalistas, ... todos están de acuerdo en la inherente deseabilidad de un gobierno mundial. No es una caricatura inferir, de la moderna literatura sobre organizaciones internacionales que el mundo necesita mayor autoridad supranacional para*

*dominar la interdependencia, alcanzar los bienes públicos y hacer frente a las externalidades en general*"<sup>469</sup>.

La institución supranacional vendría a superar los intereses egoístas (nacionalistas) de los diferentes países. Para los defensores de esta posición, estar abierto hacia las realidades exteriores se confundiría con el apoyo a las instituciones supranacionales. El debate quedaría planteado (llevando al extremo las posiciones), entre los *internacionalistas*, que colocarían el interés de la comunidad internacional por encima del propio, y los *nacionalistas* que no podrían contemplar más allá de sus propias fronteras.

Ante las fuertes reticencias que se encuentra en los planteamientos nacionalistas acerca de una posible pérdida de soberanía, el mecanismo utilizado para alcanzar la integración sería el neofuncionalismo. La cesión en un aspecto a la comunidad internacional produciría un conjunto de efectos en cadena –*spillover*– hacia otras áreas, hasta que, finalmente, y por el gran número de aspectos coordinados, se desmoronarían los elementos más reacios a la integración.

La Comunidad Europea sería el paradigma de esta perspectiva. Los países europeos, con una mayor tradición cultural y democrática ofrecían un ejemplo de cuál debía ser el objetivo a alcanzar. La evolución de la Comunidad hasta el Acta Única reflejaría el debate entre *internacionalistas* y *nacionalistas* que culmina en la creación de una conjunto de mecanismos de cooperación supranacional. En el Acta Única Europea, y

---

<sup>469</sup> CONYBEARE, J. (1980). "International Organization and the Theory of Property Rights" en *International Organization* 34, Summer. pp.307–308.

como medidas más relevantes para alcanzar esa cooperación, se acuerda la votación por mayoría en un importante número de decisiones en el Consejo, y la dotación de nuevas competencias a las instituciones supranacionales. En el campo económico se decide llevar a cabo el Proyecto 1992: un ambicioso programa de liberalizaciones. La cooperación en este caso se consigue mediante la eliminación de barreras y un trato igual a todas las personas, bienes y capitales de los distintos países.

Hasta aquí, se ha expuesto a grandes rasgos y de forma tal vez, excesivamente simple la posición dominante acerca del papel de una organización internacional, y en especial, de la Comunidad Europea. No me detendré más en su exposición ya que existen excelentes textos que tratan este planteamiento en profundidad y es de conocimiento general a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, el análisis que hemos realizado en las páginas anteriores sobre el Acta Única y sus precedentes, no coincide totalmente con la interpretación arriba indicada. La evolución de la Comunidad dista de ser un movimiento creciente, provocado por el *spillover* neofuncionalista. Parece responder más bien a "impulsos" que los actores en la negociación tratan de imponer en determinadas circunstancias. Como han puesto de manifiesto diferentes autores, la teoría neofuncionalista no puede explicar porqué se lleva cabo el Acta Única en la mitad de los años ochenta y no en otra etapa<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> Cfr. SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. (1989): "1992: Recasting the European Bargain" en *World Politics*, 42. Octubre, p.99. MORAVCSIK, A. (1991): "Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community" en *International Organization*, vol.45, n°



Por otro lado, el comportamiento que hemos tratado de reflejar en el apartado anterior muestra a los diferentes países tratando de imponer sus pretensiones, en lugar de "benevolentes dictadores" buscando mejorar el interés general de Europa (o al menos entendiendo el beneficio propio como el mejor modo de beneficiar a todos). Si cada uno de los agentes que intervienen en las negociaciones buscaban modificar el ámbito institucional para mejorar su posición, el resultado no tiene por qué ser más beneficioso para la colectividad, especialmente para los que no participaron; por el contrario, reflejará los intereses particulares de cada uno de los agentes.

El capítulo que ahora comienza trata de poner de manifiesto esa idea. Los resultados del AUE serán fruto de los incentivos que cada uno de los actores —tratando de maximizar sus preferencias— ha podido situar en el texto. Teniendo en cuenta los temas que fueron desarrollados en el Acta Única, se estudiarán en primer lugar las disposiciones que se refieren a aspectos institucionales y posteriormente se llevará a cabo un análisis del mercado interior.

---

1. Winter, pp.19-57. MUTIMER, D. (1989): *1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered* en Journal of European Integration:13, 1 Automne, pp.75-103.

## 7.1. MARCO INSTITUCIONAL

Como señalábamos al comienzo del epígrafe dedicado a las negociaciones, el Acta Única parece responder a un acuerdo entre las diferentes posiciones y no a un conjunto de objetivos previamente definidos. El desarrollo de la Comunidad, y en particular, el Acta Única definen un marco institucional que lejos de ser un modelo neutral y estilizado responde a la forma de ir adaptándose a los intereses dominantes en cada momento. Así parece desprenderse del giro propuesto por la Comisión, desde un planteamiento federalista hacia uno basado en el mercado único, a fin de alcanzar un mínimo acuerdo en el comienzo de la Conferencia de Luxemburgo; o la redacción de los artículos sobre cohesión social donde caben –a fin de satisfacer los diferentes intereses– interpretaciones minimalistas y maximalistas acerca del alcance de los derechos de los trabajadores.

Este aspecto se expresa en las dos innovaciones más importantes del Acta en este área: la utilización de la regla mayoritaria en el Consejo para la aprobación de algunas materias y el aumento de competencias de las instituciones europeas.

La aprobación de la regla mayoritaria puede acentuar tres problemas relevantes:

*1. Sustitución de responsabilidad :*

La aprobación de la regla mayoritaria supone un mecanismo para limitar los costes de las políticas internas. El principio de la mayoría sirve como un instrumento eficaz frente a la presión de la oposición o de grupos nacionales. Al tiempo debilita su posición respecto a la de otros Estados, evita un control directo por parte de sus votantes y de la oposición. Ahora se hace posible argumentar que se trató de defender los intereses nacionales, pero que al final triunfó una alternativa no tan beneficiosa para aquel Estado. Previsible es por tanto, el uso más frecuente de la Comunidad para justificar algunas políticas que resulten menos populares especialmente cuando algunos grupos –p.ej. los sindicatos– salgan perjudicados.

*2. Intensificación de disputas :*

Desde el momento en el que con una respuesta afirmativa o negativa se están ventilando en el Consejo materias en las que algún Estado tenga intereses más sensibles, la decisión de un país está influyendo en el Estado vecino, y puede entenderse en cierto sentido como una "injerencia" en asuntos internos. Las sensibilidades se acentúan y las posibilidades de disputas también.

Este aspecto se realiza exponencialmente conforme el número de materias aumenta y el número de puntos de fricción también. En la adopción de una medida siempre quedan vencedores y vencidos; y si se trata de acceder a subvenciones y privilegios que concede la Comunidad, los que salgan beneficiados será en detrimento de los que no lo han sido favorecidos.

Con el fin de satisfacer todos los intereses en juego *"la situación actual se caracteriza por la multiplicidad de responsables y la confusión de cometidos"*<sup>471</sup>. La diversidad de intereses que se manifiestan en la fase de negociaciones del Acta Única entre el Parlamento, Comisión, Consejo, Parlamentos Nacionales parece que continua en la actualidad. Así por ejemplo, en una resolución aprobada el 14.VI.90, con ocasión de la nueva Conferencia Intergubernamental, el Parlamento Europeo declaró que no podría aceptar un refuerzo unilateral de los órganos intergubernamentales de la Comunidad, que le despojaría del papel que le corresponde como legítimo representante de los ciudadanos, al tiempo que señalaba la "inutilidad" de constituir una cámara de Parlamentos Nacionales que pudiera provocar una reducción en sus competencias<sup>472</sup>.

Al mismo tiempo, la regla de la mayoría conduce a la formación de bloques. Los países del Norte y el Sur, la Europa a dos

---

<sup>471</sup> LOUIS, J.V. (1991): *Coloquio organizado por la Universidad Libre de Bruselas en Europa* (8.2.91), n.2603, p.1.

<sup>472</sup> *Resolution* de 16.7.1990, DOC 175 y *Bulletin des Communautés Européennes* n°6. 1990. p.1.13.

velocidades, ... levantan barreras que no parecen conducir a una mayor estabilidad.

### 3. Técnica del *package* o *Logrolling*

La aprobación de la regla mayoritaria fomenta la posibilidad de una negociación ante diferentes intensidades en las preferencias de los Estados. Las instituciones comunitarias jugarían el papel de árbitros, decantándose por aquellas posiciones que le proporcionen un papel más relevante. Así por ejemplo, Delors señalaba en 1988 que sería difícil conseguir la aprobación de los germanos al Banco Central Europeo a menos que otros Estados Miembros estuvieran dispuestos a aceptar el modelo de sociedad mercantil alemana<sup>473</sup>. El *logrolling*, como se estudió en el capítulo IV, conduce a un aumento de competencias de la organización internacional.

El segundo aspecto destacado en la renovación institucional hace referencia a las nuevas competencias que adquieren las instituciones comunitarias, especialmente Comisión y Parlamento. La Comisión recupera el monopolio en la iniciativa legislativa, amplía sus competencias en áreas

---

<sup>473</sup> Recogido por ROBERTS, B.C. (1988): "Delors versus 1992" The Bruges Group. Occasional Paper, n.1, p.5.

no previstas por el Tratado, como son la Tecnología y el Medio Ambiente, y su papel pasa a ser indispensable en las decisiones a nivel europeo.

El Parlamento, aunque no alcanza el poder de codecisión, ve ampliada su base con la capacidad de hacer enmiendas a las propuestas presentadas, la instauración del procedimiento de cooperación, y la consulta vinculante en los acuerdos de adhesión y asociación con nuevos Estados. Sobre todo, y es relevante señalarlo, las instituciones comunitarias salen reforzadas del Acta Única, como organismos indispensables en la construcción europea, y con un conjunto de competencias muy superior al de cualquier institución supranacional, después de un período de serios problemas.

En la dinámica institucional, el Acta Única ha supuesto importantes transformaciones. Si bien el poder de decisión reside en último término en los Estados Nacionales, las nuevas competencias adquiridas por las Instituciones parecen legitimar su actuación como "decimotercer Estado" con un conjunto propio de intereses. De realizar un papel instrumental, como medio de extender la política nacional de cada Estado, puede pasar a trabajar por sus propios intereses. Esta nueva situación puede ocasionar algunos problemas:

#### *1. Ausencia de control :*

El marco institucional modificado por el Acta Única supone una nueva definición de competencias, cuya responsabilidad no está,

actualmente, nítidamente definida. La asunción de responsabilidades presenta un doble aspecto:

a) Responsabilidad del gobierno nacional ante su órgano de control político (generalmente el Parlamento) y legal (tribunales) por medidas adoptadas por la Comunidad en su conjunto. La aprobación de medidas en el Consejo por mayoría permite que los gobiernos no se sientan responsables políticos de esos acuerdos comunitarios, y las presentan como "impuestas". De la misma manera podría predicarse de alguna norma que, aprobada a nivel comunitario, contraviniese el ordenamiento interno, o no respetara la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas o Estados Federales<sup>474</sup>.

b) Responsabilidad y control de las instituciones comunitarias: Podemos distinguir dos niveles

b.1. Responsabilidad Política de la Comisión y el Parlamento Europeo ante los gobiernos nacionales : Los gobiernos nacionales tienen obstáculos a la hora de controlar la actividad de estas dos instituciones, ya que su conducta podría entenderse como una interferencia y una conducta antieuropea. Sí ha habido críticas, especialmente como medio de autoprotegerse ante las medidas que resultaban impopulares. No se puede olvidar que la Comisión no vota en las elecciones

---

<sup>474</sup> La inclusión del ordenamiento comunitario en nuestro sistema legal no es un tema, ni mucho menos, cerrado. Los desarrollos doctrinales mas importantes se encuentran en GARCIA DE ENTERRIA, E; GONZALEZ CAMPOS, J. Y MUÑOZ MACHADO, J.S. (1986): "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". 3 vols. Edit. Civitas. Madrid; ALONSO GARCIA, R. (1989): "Derecho Comunitario. Derechos nacionales y Derecho Común Europeo". Edit. Civitas.

nacionales. La crítica a una Dirección General supone una crítica a la labor realizada por el Comisario encargado, y por tanto, indirectamente al país que le ha designado para aquel cargo. Los Gobiernos nacionales pueden utilizar, como así lo han hecho, controles de legalidad sobre la actividad de la Comisión, pero no tienen control político sobre sus decisiones. La única vía abierta es la posibilidad de censura por parte del Parlamento a la Comisión en su totalidad<sup>475</sup>.

## b.2. Problemas en el control de la complejidad de instituciones

: Los problemas en el control se acentúan si tenemos en cuenta el número de instituciones que pueden intervenir en un problema de alcance comunitario. No se trata únicamente de problemas de cantidad sino de cualificar el nivel de competencias y por tanto de responsabilidades que pueden darse cita en un supuesto. Así se puso de manifiesto en el *Transnuklear Scandal* (1988), un *affair* de corrupción e incumplimiento de la normativa tanto comunitaria como internacional sobre tráfico de material nuclear en la que quedaron afectados los gobiernos de dos Estados –Alemania y Bélgica–, el Gobierno Federal del Lander de Hesse, la Comisión como responsable de la observancia de la normativa y el Parlamento Europeo<sup>476</sup>.

---

<sup>475</sup> Esta posibilidad fue estudiada por el *Comite Dooge*, pero se decidió finalmente no incluir en el AUE ninguna disposición sobre responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento. Cfr. *Capítulo V*, apdo 5.2.

<sup>476</sup> HANCHER, L. (1990): "1992 and Accountability Gaps: The Transnuklear Scandal: A Case Study in European Regulation" en The Modern Law Review, 53:5, sept, pp.669-684.



Cada uno de los organismos implicados creó una Comisión de Investigación para depurar responsabilidades<sup>477</sup> y aunque todos los informes concluyen en detectar una conducta punible no solo en las empresas implicadas, no existían mecanismos para sancionar las conductas entre instituciones<sup>478</sup>.

## 2. Resolución de problemas complejos :

Las nuevas competencias adquiridas por la Comunidad suponen su inclusión, de carácter consultivo o vinculante, en la toma de decisiones. Esto significa añadir mayor complejidad a la resolución de problemas en los que los Estados, teniendo todos los medios a su alcance, no han alcanzado una solución definitiva. Así por ejemplo, la inclusión de las disposiciones sobre medio ambiente en la agenda comunitaria puede suponer que las resoluciones que se alcancen sean menos perfectas desde el punto de vista de la eficiencia de la norma, ya que deben contemplar todos los intereses en juego. Al mismo tiempo, se añade una nueva instancia, la Dirección General encargada del medio ambiente, que establecerá los mecanismos de control que, con independencia de las disposiciones nacio-

---

<sup>477</sup> Se crearon Comités por el Parlamento de Hesse y el Parlamento Federal de Bonn (enero de 1988). Los Ministerios de Medio Ambiente alemán (dic, 1977) y belga (enero, 1988), las DG Comunitarias V, VI, VII, XI y XVII en forma de un especial *Task Force* (febrero, 1988), y el Parlamento Europeo (enero, 1988). Cfr: EUROPEAN PARLIAMENT (1988): *Working Document* n.A-120/88/A. Report of the handling and Transport of nuclear material on the results of the inquiry (24.VI.1988).

<sup>478</sup> HANCHER (1990): *Op.Cit.*, p.681.

nales y locales, debe cumplir, por ejemplo, cualquier fábrica en suelo comunitario.

De hecho, aunque pensadas para alcanzar soluciones globales, pueden acentuar los problemas al añadir nuevos efectos que genera su actividad. Los casos más claros se refieren a la coordinación monetaria prevista en el nuevo artículo 102A y desarrollada a través del Informe Delors, y a la política agraria común. El problema del aumento de la complejidad es de mayor calado, en el que no podemos entrar a discutir ahora y sobre el que haremos unas breves referencias en las conclusiones.

### 3. *Azar Moral* :

Se dan situaciones de azar moral cuando una nación no se encuentra en la obligación de incurrir en todos los costes de sus políticas sociales, económicas o políticas debido a que algún sistema de protección le permite imponer esos costes a otras naciones, a través de la diversificación del riesgo<sup>479</sup>. Los Estados miembros pueden aventurarse a realizar grandes políticas de reconversión o reforma, sabiendo que no soportarán todos los costes ocasionados.

---

<sup>479</sup> GALLAROTTI, G. (1991): *"The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Organizations"* en *International Organization*, 45, 2, Spring. pp.209.

El problema de azar moral se ha estudiado fundamentalmente en lo referente al régimen de seguros, pero el concepto resulta también útil en otras materias. Un supuesto en el que se verifica este fenómeno es en el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, al que tendremos ocasión de referirnos en el posteriormente, donde algunos países, especialmente Italia, "exportaban inflación" sin soportar todos los costes que sus políticas expansionistas creaban. De forma semejante se podría decir de las asociaciones de agricultores en la fijación de precios, o de la utilización de los Fondos Estructurales.

#### 4. Actividad de los grupos de interés :

La intervención de instituciones comunitarias en campos hasta ahora cerrados a organismos supranacionales puede suponer un incremento de la actividad de los grupos afectados sobre estas instituciones. Si estos grupos operan, gracias al mercado único, a escala comunitaria, alcanzar algún beneficio en las disposiciones que emanen las instituciones supranacionales tiene un efecto multiplicativo. Una de las nuevas áreas cedidas a la Comunidad se refiere al medio ambiente, donde ya hay una experiencia —especialmente en los Estados Unidos— no muy positiva sobre los efectos de los grupos de interés sobre las agencias<sup>480</sup>.

---

<sup>480</sup> Cfr. Capítulo III, apdo. 3.2. y 3.3.

*5. Aislamiento frente al exterior :*

El reforzamiento de los mecanismos institucionales en la Comunidad y de las políticas que a través de esta institución se coordinan, conducen a la formación de un bloque frente a terceros países. A estos aspectos nos referiremos cuando se analice con detenimiento la política comercial

## 7.2. DIMENSIÓN DEL MERCADO INTERIOR

El proyecto 1992 desarrollado por la Comisión de las Comunidades Europeas se ha interpretado, de modo general, como un ambicioso programa de liberalizaciones donde los Estados, conscientes de su común identidad deciden que ésta quede también plasmada en el campo económico. El Mercado Único se podría interpretar así, como otra manifestación de la voluntad de superar nacionalismos, esta vez en la dimensión económica, creando mecanismos de cooperación entre los diferentes pueblos de Europa. Las instituciones comunitarias, de modo especial, la Comisión, actuarían como mecanismos promotores y ejecutores de ese proceso, al tiempo que velarían para que éste se desarrollará de la forma más justa y eficiente posible.

La tesis alternativa que aquí se mantiene es que no estamos simplemente ante un proceso de liberalización, sino de forma más precisa, ante un proceso de *re-regulación*. El análisis de procesos de regulación, de acuerdo a la exposición realizada a lo largo del capítulo III, parecen demostrar que, generalmente, no parece muy posible que los grupos

beneficiados decidan, llegado un momento, abandonar esas rentas. Es más probable, por el contrario, que la modificación en las circunstancias externas ocasione una alteración en el modo de alcanzarlas, es decir, un cambio de regulación<sup>481</sup>.

La re-regulación tiene lugar cuando un sistema anterior de regulación es ajustado de cualquier forma posible: se trata en definitiva, de la adopción de nuevas formas y áreas de regulación<sup>482</sup>. En este sentido, la liberalización no es más que una forma de re-regulación.

La re-regulación, como expusimos en el capítulo III es un fenómeno endógeno: es un proceso económico en el que los actores, políticos, reguladores y regulados responden de acuerdo a su propio interés frente a la presión política o económica, teniendo en cuenta una situación de intervención anterior.

El interés por referirnos a la re-regulación en lugar de a la liberalización se encuentra en que aquel es un proceso más general y por tanto resulta un instrumento más útil para explicarnos la existencia de algunos fenómenos que de otra forma no tendrían fácil resolución, como es, en el caso de la Comunidad, la tendencia a las fusiones que ha acompañado al

---

<sup>481</sup> Cfr. WAELBROECK, J. (1990): "1992: Are the Figure Right? Reflections of a Thirty Per Cent Policy Maker", p.15 en SIEBERT, H. (ed.): "The Completion of the Internal Market", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado.

<sup>482</sup> Cfr. KANE, E.J. (1987): "Competitive Financial Reregulation: An International Perspective", p.111-150. en PORTES, R. y SWOBODA, A. (eds.): "Threats to International Financial Stability" Cambridge University Press. Cambridge.

proceso de liberalización<sup>483</sup>. Por otro lado, y es un aspecto más relevante, la re-regulación pone de manifiesto la existencia de un mercado para la regulación.

Analizado el concepto, se trata ahora de comprobar su aplicación al tema que nos ocupa. El proyecto 1992 puede interpretarse, de acuerdo a lo expuesto, como un proceso endógeno de modificación de la regulación existente, es decir, como un proceso de re-regulación. El objetivo de ese proyecto sería liberalizar el mercado de regulación mediante un principio de competencia institucional, pero sujeto a una serie de excepciones donde los intereses en juego así lo exijan.

El principio de competencia institucional se expresa a través del principio de la nación de origen, por el cual la regulación de un Estado sobre un bien o servicio tiene pleno valor en otro Estado miembro. Para comprender la aceptación de este principio deberíamos remitirnos a las negociaciones del Acta Única, y en especial a las primeras propuestas. Como allí se recogía los empresarios europeos más relevantes actuaron como promotores del proyecto. A nivel nacional, el relevante papel que estaba desempeñando el Estado en la mayoría de los países occidentales como reacción a las dos crisis energéticas; a nivel comunitario, la técnica de la armonización que estaba construyendo mercados y disipando ventajas competitivas; y a nivel global, la competencia que en esas mismas fechas se registraba en relación a los países del Oriente Próximo y de Estados

---

<sup>483</sup> VIPOND, P.A. (1991): "The liberalization of capital movements and financial services in the European Single Market: A case study in Regulation" en *European Journal of Political Research*, 19:227-244.

Unidos<sup>484</sup>, motivaron que los colectivos regulados propusieran una modificación del ámbito en el que se desarrollaban sus relaciones. Su propuesta pasaba por liberalizar el mercado de regulación ya que las regulaciones existentes no resultaban ventajosas para maximizar beneficios.

Las limitaciones al principio tenían todas un aspecto común: el mercado en pura competencia, presentaba "fallos" que debían ser subsanados mediante la intervención. Así se establecía que la provisión ineficiente de algunos bienes, por ejemplo la protección al medio ambiente o la investigación, debía ser promovida por la Comunidad. En otros casos, como la armonización fiscal o la unión monetaria, se trataba de supuestos donde, por la importancia de la materia, no podía dejarse a la "incertidumbre" del resultado que nos proporcionara el mercado. En fin, en otros se trataba de una pura defensa de interés ya adquiridos frente a terceros –medidas *antidumping*– o de protección del interés nacional –concursos públicos– o de algunos colectivos que quedarían marginados –cohesión económica y social–. En todos los casos, la solución sería establecer un derecho de monopolio por parte de la Comunidad en la regulación de esas materias. Ese derecho se ha establecido a través de las *Nuevas Políticas* que pasan a ser competencia de la Comunidad.

En los apartados que siguen analizaremos las condiciones en las que se establece ese monopolio, los beneficios y costes que ocasiona, y la posibilidad de que en esas materias se hubiera permitido la competencia. Como tendremos ocasión de ver, los beneficios de la aplicación del

---

<sup>484</sup> Cfr. SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. (1989): *Op.Cit.* p.118.



principio quedan mitigados de tal forma que pueden llevar a preguntarnos qué clase de Mercado Único estamos creando<sup>485</sup>.

### 7.2.1. El principio de reconocimiento mutuo

El principio de mutuo reconocimiento, o de la nación de origen, se encuentra por primera vez en la Directiva 73/23 (19.II.1973) sobre armonización de bajos voltajes, y en la Sentencia *Cassis de Dijon* (1979) en la que se señalaba que un producto legalmente desarrollado en un país puede entrar automáticamente en el mercado de otros países comunitarios. El mecanismo fue adoptado definitivamente<sup>486</sup> en el *Libro Blanco* sobre el Mercado Interior<sup>487</sup>, como la estrategia a seguir para alcanzar la liberalización del mercado. Su nueva cobertura legal se encuentra en los artículos 30 a 36 del Tratado que prohíben las restricciones al comercio, y

---

<sup>485</sup> REICH, J. (1988): "Protection of Diffuse Interest in the EEC and the Perspective of Progressively Establishing an Internal Market", 11 *Journal of Consumer Policy*, p.395.

<sup>486</sup> Cfr. Conclusiones sobre Estandarización (16.VII.1984), en la Resolución del Consejo de 7.V.1985 sobre el "New Approach" para la armonización técnica y de estándares. *Official Journal of the European Communities* (1985) C 136, p.1.

<sup>487</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final, Brussels 14.VI.85, puntos 61-73.

en los artículos 100A, 100B y 100C sobre *establecimiento y funcionamiento del mercado común*. En estos artículos se contiene la aprobación de las disposiciones sobre mercado interior por mayoría cualificada –cuyo alcance fue analizado en el epígrafe anterior– un conjunto de salvedades a la aplicación del principio y el establecimiento de una fecha como término del proceso de armonización.

La adopción del "New Approach" supone la consagración de la existencia de un mercado de regulación y el establecimiento de un mecanismo –el reconocimiento de las disposiciones nacionales– que asegure la competencia en ese mercado. El *principio de la nación de origen* se establece como el medio fundamental para evitar las barreras a la entrada. Las empresas y las economías domésticas llevarían a cabo una función de arbitraje que neutralizaría los efectos de las diferentes legislaciones<sup>488</sup>. En un mercado sin barreras, podrían aprovechar las diferencias en los precios de bienes y factores, comprando o estableciéndose en aquellas zonas donde el nivel de regulación se encuentre más de acuerdo con sus preferencias, presionando para el establecimiento de una competencia entre sistemas institucionales de regulación. El arbitraje de las empresas y las economías domésticas mostrará qué sistema de regulación nacional es mejor a los ojos del consumidor y del productor. Las regulaciones nacionales deberán pasar una prueba llevada a cabo por los agentes privados con su dinero o con sus pies. Apparentemente, esto provocara una presión para que las legislaciones nacionales se ajusten en el tiempo.

---

<sup>488</sup> SIEBERT, H. (1989): "The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?" en SIEBERT, H. (Ed.): "The Completion of the Internal Market" Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado, p.56.

La aplicación del principio supone la consagración de la integración a través de la competencia. Serán los agentes económicos los que poseerán la soberanía para determinar el sistema de regulación que estimen más pertinente. En este sentido, interesa hacer una salvedad importante ante una confusión que resulta frecuente. El establecimiento del principio de competencia institucional poco tiene que ver con la defensa de la soberanía de los Estados Miembros. Promover que la integración se realice a través de la competencia entre sistemas de regulación, frente a que ese proceso sea llevado a cabo a través de la Comunidad, no supone defender la soberanía de cada uno de los Estados ni adoptar una postura antieuropeísta. Lo que este principio supone es la *cesión* de la soberanía del Estado a los consumidores y empresas lo que puede desarrollarse, y de hecho será más eficiente, en un marco europeo. Limitar el principio y delegar en la Comunidad la definición de las normas reguladoras no elimina la soberanía estatal, sino que la *transforma*<sup>489</sup>.

Las ventajas de este sistema aparecen ya más evidentes. La competencia entre sistemas institucionales disipa las rentas que se creaban cuando existía un monopolio en la oferta de regulación. La determinación de las normas institucionales deja de llevarse a cabo a través de la negociación y es sustituida por el mecanismo del mercado. La actividad de búsqueda de rentas instrumentalizada a través de los grupos de interés queda ampliamente reducida al no existir negociación sobre la que puedan influir. El consumidor, ausente en los procesos de negociación, desarrolla

---

<sup>489</sup> PROSI, G. (1989): "Comments on Horst Siebert, 'The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?'" en SIEBERT, H. (Ed.): "The Completion of the Internal Market" Institut für Weltwirtschaft und der Universität Kiel. Westview Press. Boulder, Colorado, p.56.

un papel relevante a la hora de determinar cual es el marco institucional en el que quiere desarrollar sus actividades. El papel de la organización internacional, en este caso, la Comunidad como árbitro quedan también limitados. Sin embargo, esas mismas ventajas son las que aparecen, desde otra óptica como las limitaciones del principio. No podemos olvidar que nos encontramos ante un proceso de re-regulación en la que existen ya unos intereses en juego por parte de los diferentes actores y a los que no están dispuestos a renunciar. De ahí que el sistema que ha surgido a partir del Acta Única es un sistema mixto donde junto con este principio, se retienen limitaciones a través de la actividad desarrollada por la Comisión.

### ***7.2.2. Limitaciones al Principio: Las nuevas políticas***

Como se señalaba al final del epígrafe anterior, la aprobación del "nuevo enfoque" aparece unida a una serie de limitaciones en su aplicación. El hecho de encontrarnos ante un proceso de re-regulación supone la existencia de unos intereses pre-existentes que limitaban el alcance del principio.

La justificación a las limitaciones en su aplicación provienen de la puesta en practica de la Teoría sobre los Fallos del Mercado. La existencia

de externalidades entre los diferentes sistemas institucionales; la necesidad de proteger algunos colectivos que pueden quedar desatendidos por la aplicación pura y simple del mecanismo del mercado, como pueden ser los trabajadores o los consumidores que carecen de información; las posibles conductas de *free rider* por empresas que se benefician de un sistema institucional pero no soportan sus costes; la necesidad de defender las empresas nacionales o de mantener el desarrollo tecnológico de sectores considerados "estratégicos"; la posibilidad de que el nuevo principio suponga una puerta de entrada de los competidores exteriores; o en definitiva, la posibilidad de alcanzar una armonización "a la baja" donde la competencia conduzca a la fijación de un marco de regulación reducido, en el que el sistema impositivo sea mínimo y por tanto el papel redistributivo del Estado también, aparecen como los peligros de la aplicación del principio a la generalidad de los campos de la actividad económica. De esta forma, junto con su proclamación como principio general se retienen una serie de prácticas que "suavicen" los efectos drásticos de la competencia.

De esta forma, a lo largo del Acta Única Europea se han ido estableciendo una serie de salvedades que actúan como barreras a la entrada en el mercado de regulación. En los próximos apartados iremos analizando las que consideramos más relevantes y que configuran el alcance de la re-regulación llevada a cabo por el Acuerdo de Luxemburgo. Estas limitaciones se presentan en la forma de problemas que pueden limitar los beneficios de la aplicación de la nación de origen.

Antes de comenzar con su análisis, se hace pertinente hacer una aclaración. El principio de la nación de origen se establece, tanto en el

Libro Blanco, como el los artículos del Tratado de Roma, como un mecanismo para alcanzar la armonización *ex post*. Parece observarse, en estos artículos, una confusión entre armonización y mercado único. En un espacio no-homogéneo, como parece ser la Europa de los doce, hay lugar para la diferenciación y la individualidad. En un modelo dinámico, esto no resulta ser un obstáculo, sino una ventaja, ya que abre las posibilidades para experimentar, innovar y hacer progresos, al tiempo que permite la diversidad de marcos institucionales de acuerdo a las diferentes preferencias de los ciudadanos europeos: *"El 'Mercado Único' no es, después de todo, un mercado homogéneo tal y como tradicionalmente se estudia en teoría de precios, sino más bien un eslogan político para un sistema de mercados locales y regionales interrelacionados e interdependientes sin barreras políticas artificiales de entrada y salida. Habrá siempre barreras naturales, costes de transporte, de información,... incluso costes culturales de oportunidad"*<sup>490</sup>. De esta forma la solución que se propone no es una armonización *ex ante*, y armonización *ex post*, sino más bien ante una armonización llevada a cabo por un mecanismo centralizado de negociación o una armonización vía competencia entre oferentes, que no tiene por que acabar necesariamente en un sistema armonizado.

Se puede considerar que dentro de esta dimensión pueden figurar las tres nuevas políticas de la Comunidad: La Cohesión económica y Social (Título V), la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (Título VI), y el Medio Ambiente (Título VII)

---

<sup>490</sup> PROSI, G. (1989): *Op.Cit.*, p.77.

*7.2.2.1. Sectores de especial protección: investigación y desarrollo tecnológico (art. 23 AUE)*

La situación de las empresas de alta tecnología en Europa, especialmente las relacionadas con la electrónica han sufrido durante la década de los ochenta una fuerte crisis, solo comparable con la del sector de la industria pesada en las décadas anteriores. Las empresas del sector arrojaron en 1989 un déficit de 31 billones de ECUS<sup>491</sup>.

Los problemas que arrojaba el sector junto con la posibilidad de aprovechar las economías de escala provenientes de una investigación coordinada sirvieron como justificación para la no aplicación del principio de competencia sino más bien tratar de crear un sistema de coordinación mediante programas. El sistema que se proponía era el de integración a través de la intervención de la Comunidad que coordinaría los esfuerzos de cada uno de los Estados. Así la política sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico pasa a ser una de las "*nouvelles politiques*", un nuevo área de intervención de la Comisión de acuerdo con lo que se establece en el Acta Único.

Así el artículo 23 del AUE modifica el Tratado de Roma añadiendo un nuevo Título, el sexto, con diez nuevos artículos (art. 130F a 130Q). En estas nuevas disposiciones se articula el mecanismo de cooperación a fin de *fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y*

---

<sup>491</sup> THE ECONOMIST (1988): *Europe's Internal Market Survey*. (9.VII.1988). p.12

*favorecer el desarrollo de su competitividad internacional* (artículo 130F) consistente en la aprobación de un programa-marco plurianual que (...) *fixará los objetivos científicos y técnicos, determinará sus respectivas prioridades, indicará las grandes líneas de las acciones previstas, fijará el importe que se considere necesario y las modalidades de la participación financiera de la Comunidad...* (art.130I).

En lugar de la competencia entre los diferentes estados se establece que *los Estados miembros coordinaran entre sí, en contacto con la Comisión, las políticas y programas desarrollados a nivel nacional*" pudiendo la Comisión tomar cualquier iniciativa útil para promover dicha *coordinacion* (artículo 130H).

Durante el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental se criticó por algunos países la redacción de estos artículos ya que se consideraban con un contenido excesivamente planificado. La Comisión, que en este caso proponía la redacción de los artículos aprobados señaló que se trataba en primer lugar de seguir una experiencia ya contrastada, como quedaba de manifiesto en el programa aprobado para los años 1984-1987. Además, se indicaba que la existencia de un programa conjunto aseguraba la "coherencia estratégica" en las actividades de la Comunidad, permitía alcanzar una solución concorde al interés de todos y *enviaba una señal clara a los centros de investigación de cuáles eran los intereses europeos*<sup>492</sup>.

---

<sup>492</sup> DE RUYT, J.V (1989): *L'Acte Unique Européen*. Etudes Européennes. Bruxelles. Editions d l'Université de Bruxelles, p.208.



El tema se presentaba más complejo ya que además de las ayudas con cargo a los programas comunitarios, se mantienen las ayudas previstas en los presupuestos nacionales. Al ser un sector de los considerados como estratégico, los Estados retienen categorías de interés nacional. Para poder recibir subvenciones de los gobiernos sin ser demandados por distorsionar la competencia se acude a las excepciones abiertas en los artículos 92.3 b –ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un estado miembro– o 92.3. c –ayudas destinadas a promover el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios–. Como ilustración, al amparo de estas excepciones se aprobaron en 1989 tres programas en Francia<sup>493</sup>, uno en Alemania<sup>494</sup>, uno en Inglaterra<sup>495</sup>, dos en Italia<sup>496</sup> y uno en Holanda<sup>497</sup>, por un total de 1.156 millones de ECUS. Hasta esa fecha (1989), contando todos los programas en vigor la cantidad de ayudas nacionales con cargo a programas de investigación de empresas asciende a un total de 4.550 millones de ECUS<sup>498</sup>.

---

<sup>493</sup> Anvar (Agencia Nacional para la valoración de la investigación, 143 millones de ECUS), FRT (Fondo para la Investigación y la Tecnología, 170 millones), y FI (Fondo para la innovación industrial, 28 millones).

<sup>494</sup> *Arbeit und Technik* (Tecnología, 187 millones de ECUS).

<sup>495</sup> *Eureka* (18 millones).

<sup>496</sup> *Fondo especial para la Investigación aplicada* (500 millones de ECUS), *Eureka* (60 millones).

<sup>497</sup> *Programa para promover el uso de la tecnología* (47 millones).

<sup>498</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *Nineteenth Report on Competition Policy*. Brussels, Luxembourg, p.135-141.

El sistema previsto de coordinación y estímulo mediante la subvención de los programas, presenta algunos *problemas*. El primero, que ya se suscitó en el seno de la Conferencia y que fue materia fundamental de discrepancias era la financiación de esos programas. Los programas conocidos como de "primera generación" (1986-1989), *Jessi* sobre el desarrollo de microchips, *Race* para telecomunicaciones y *Esprit* sobre información telemática suponen 5,7 billones de ECUS. Si los programas se aprueban por unanimidad, serían los Estados que más contribuirían al Presupuesto Comunitario los que podrían vetar su aprobación y continuar realizando la investigación ya que poseían los centros más avanzados. Por otro lado, su importante aportación al Presupuesto les dotaba de un peso no despreciable en la toma de decisiones. La decisión acordada al final indicaba que el programa marco se aprobaría por unanimidad, mientras los programas específicos quedaban sometidos a la aprobación de una mayoría cualificada (artículo 130Q).

Estos programas pueden ser por otro lado, útiles si los problemas que atraviesa el sector son debidos a la falta de capital o de otro tipo de recursos, pero no solucionarían el problema si proviniera de ineficiencias en el proceso productivo. La contestación a esta alternativa exigiría un análisis del sector que excede las posibilidades de este trabajo. Dejamos apuntado el hecho para posteriores investigaciones, indicando únicamente que la existencia de barreras al comercio, al incrementar las ventas de la empresa doméstica frente a la del exterior, aumenta los incentivos para una inversión en tecnología a expensas del competidor extranjero<sup>499</sup>.

---

<sup>499</sup> KRUGMAN, P.R. (1990): "Rethinking International Trade" Cap.XII: *Import Protection as Export Promotion*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, p.195.

Sí se pueden constatar la existencia de los problemas que apuntábamos en capítulos anteriores sobre los fenómenos de coordinación en los que además entran en juego subvenciones para algunos colectivos. Se producen problemas típicos en su administración: Qué parte de la investigación debe ser subvencionada, cómo se lleva a cabo la coordinación de los programas y la distribución de los fondos, cómo se determinan la empresas receptoras de ayudas... ocasionándose los fenómenos de creación y búsqueda de rentas, desarrollo de comportamientos burocráticos, y en general de modelos ineficientes.

Como ilustración de este aspecto se puede señalar los problemas en la identificación del único posible receptor de las ayudas, la "empresa europea". A fin de solventar la crisis que están sufriendo, las empresas en el sector han desarrollado un conjunto de relaciones con sus homólogos americanos y japoneses. Así Siemens, por ejemplo, tiene un acuerdo para el desarrollo de una nueva generación de Microchips con IBM, Olivetti compra las estructuras de sus ordenadores a Hitachi, Fujitsu compra el 80% de las acciones de ICL y BULL está negociando un contrato semejante con NEC. Después del acuerdo entre ICL y Fujitsu, aquella fue invitada a abandonar el grupo de industrias de ordenadores europeas, lo que le supuso perder tres de los proyectos JESSI que estaba desarrollando. Sin embargo, IBM mantiene dos proyectos JESSI, al ser considerada por sus homólogos como un "una empresa europea" de acuerdo a sus méritos<sup>xx</sup>. La discriminación indicada es difícil de explicar a través de criterios de eficiencia.

---

<sup>xx</sup> Cfr. ECONOMIST (1991): *Business in Europe*. Survey. p.20 june, 8th.

Por la importancia de las subvenciones recibidas tanto desde la Comunidad como de cada Estado, parece difícil que cualquiera de las dos instancias estén dispuestas a perder su inversión por la competencia extranjera. Los incentivos a proteger el mercado frente a terceros se acentúa.

#### 7.2.2.2. Cohesión económica y social

El Proyecto 1992 fue considerado por el Presidente Delors como incompleto si no incluía, dentro de su desarrollo la dimensión social. Esta fue recogida en los artículos 21 a 23 del Acta Única Europea. Los dos primeros pueden considerarse propiamente como política social –condiciones de trabajo– mientras que el tercero se refiere a los desequilibrios regionales y al modo de solventarlo.

##### a) Política Social

Se dieron cita en los trabajos de la Conferencia sobre política social dos propuestas de los gobiernos danés y galo. El primero proponía que las condiciones de trabajo, sanidad y seguridad fueran armonizadas a lo largo de la Comunidad mediante directivas aprobadas por mayoría simple. Proponía también el gobierno danés que se incluyera una disposición por la que el Consejo *"debería examinar las posibilidades de modificar la*

*política económica de los Estados Miembros con vistas a favorecer el empleo*<sup>501</sup>.

La delegación francesa basaba su proyecto en el diálogo social, a través de una Convención colectiva de todos los sectores implicados a nivel comunitario. La Comisión podría proponer al Consejo decidir por mayoría cualificada si los resultados de esa Convención podrían ser adoptados por la Comunidad. Por último, el Presidente Delors propuso la inclusión en el Tratado de Roma de la noción de *Espacio Social Europeo*, cuyo origen se remonta a 1981, en la primera fase de la Presidencia Socialista en Francia<sup>502</sup>.

Después de las negociaciones recogidas en el capítulo anterior<sup>503</sup>, se llegó a la redacción de los nuevos artículos 118A y 118B del Tratado de Roma. En el primero se establece que los Estados procurarán promover la mejora del medio de trabajo al tiempo que se abre la puerta para armonizar las condiciones: *se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito*.

Con el fin de alcanzar ese objetivo se permitía la aprobación por mayoría cualificada de directivas que establezcan las condiciones mínimas. Los países del Sur consiguieron que se aprobara un inciso por el que esas

---

<sup>501</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, pp.190-195.

<sup>502</sup> *Memorandum del Gobierno francés sobre el relanzamiento de Europa, de sus Estados y de sus Instituciones*, presentado el 13 de octubre de 1981 en el curso de una conferencia de prensa en París. *Bulletin des Communautés européennes*, n.11/1981, pp.100-109.

<sup>503</sup> Cfr. *Capítulo VI, apdo. 6.5*.

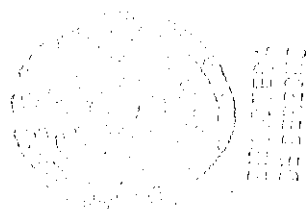
directivas se aplicarán progresivamente, *"teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros"*. Una nueva restricción fue aprobada, escuchando una propuesta británica<sup>504</sup>, de modo que esas directivas no impliquen trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas, sin que quede claramente definido cuál era el alcance de una pequeña y mediana empresa. Para ampliar la confusión sobre el alcance de este precepto, se añadió, a petición de la delegación alemana, al final del Acta una Declaración, la novena, por la que la Conferencia hacía constar que la *"Comunidad no se propone desfavorecer a los trabajadores de pequeñas y medianas empresas de una manera que no este objetivamente justificada"* (el subrayado es nuestro). Como otros preceptos redactados como fruto de diferentes niveles de negociación, su verdadero alcance no quedará de manifiesto hasta su posterior desarrollo.

La propuesta francesa quedó reducida al nuevo artículo 118B en el que se constitucionaliza el diálogo social aunque en unos términos tan vagos que no suponen ninguna obligación concreta.

Una vez finalizada la Conferencia Intergubernamental y aprobada el Acta Única, la Comisión presentó en septiembre de 1988 un programa de trabajo sobre la dimensión social del mercado interior. La propuesta de la Comisión recogía las ideas que fueron expuestas por el Presidente Delors

---

<sup>504</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.194.



en la Confederación Europea de Sindicatos, reunida en Estocolmo en mayo de ese año<sup>505</sup>, y que podemos resumir en lo siguiente:

- Establecimiento de una "Carta" de Derechos Sociales Europeos.
- Reconocimiento del derecho de todos los trabajadores a la formación permanente.
- Establecimiento de un derecho europeo de sociedades.

En los párrafos que siguen a este apartado haremos un breve análisis económico de los efectos que puede producir este tipo de medidas, desde el enfoque que se ha ido realizando a lo largo de todo este epígrafe: análisis de las limitaciones al principio de competencia institucional y razones que pueden justificarlo.

Los Informes redactados por la OCDE<sup>506</sup> y de manera casi unánime los estudios realizados sobre el mercado laboral en Europa<sup>507</sup> coinciden en señalar que es un mercado con un nivel de intervención ciertamente por encima de lo que podría considerarse eficiente. Así, por ejemplo, Emer-

---

<sup>505</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.310.

<sup>506</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (1990): *"OECD Employment Outlook"*, July. Paris, OCDE pp.18-30; OECD (1985): *"Labour Market Flexibility"*, Paris OCDE.

<sup>507</sup> LAYARD, R. y CALMFORS, L. (1987): *"The Fight Against Unemployment"* Cambridge, MIT Press.; BLANCHARD, O.R., DORNBUSCH, J., DREZE, J., GIERSCHE, H., LAYARD, R. Y MONTI, M. (1986): *"Employment and Growth in Europe: A Two-Handed Approach"*—Centre for European Policy Studies; EMERSON, M. (1988): *"Regulation or deregulation of the Labour Market"* en *European Economic Review* 32. 775-817.

son<sup>508</sup>, Director General de Asuntos Económicos en la Comisión, propone reducir las protecciones legales al despido laboral, la racionalización de los seguros por desempleo, la liberalización al menos en algunos aspectos de los contratos temporales y de trabajos de media jornada, la eliminación de la cuotas para trabajadores con incapacidad y sustituirla por subvenciones a esas empresas, y finalmente, liberalizar las nominas de los contratos.

Desde el punto de vista económico es comumente aceptado que la reducción del desempleo en Europa pasa por liberalizar las legislaciones laborales de los países miembros. Un medio para alcanzar ese objetivo sería la competencia institucional entre los diferentes sistemas de regulación. El resultado de equilibrio sería ciertamente en un nivel más reducido de regulación, aunque lejos de lo que algunos autores llaman "dumping social", ya que como ocurre en la armonización fiscal, la existencia de costes de oportunidad junto en este caso, con la aversión al riesgo de los trabajadores aseguraría un nivel mínimo. Este procedimiento tendría también la ventaja de fomentar la movilidad de la mano de obra, que se encuentra a niveles también muy reducidos en Europa, y que cobra una singular importancia si el proceso de unión monetaria se lleva a cabo<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> EMERSON (1988): *Op.Cit.*, p.801 y ss.

<sup>509</sup> Cfr. *Apéndice III*. Como señalan Layard y Eichengreen medidas como las que propone la Carta Social pueden no ser compatibles con la Unión Monetaria. La válvula de escape de la moneda única es llevar a cabo los ajustes en términos reales, lo que va a suponer necesariamente movilidad de la mano de obra. Limitarla a través de la armonización de salarios es eliminar las posibilidades de ese ajuste. Cfr. LAYARD, R. y CALMFORS, L. (1987): "The Fight Against Unemployment" Cambridge, MIT Press. p.32; EICHENGREEN, B. (1990): *Is Europe an Optimum Currency Area?*. Working Paper, n.96. University of California. Berkeley.



Sorprende, si estos argumentos resultan patentes desde el punto de vista económico y se expresan en estudios destacados por relevantes miembros de la Comisión, la dirección que esta adoptando la Comunidad en esta materia. La aprobación de la Carta Social Europea, y las propuestas de que reciba fuerza legal<sup>510</sup> contrastan con los argumentos económicos. La comprensión de esta aparente paradoja debemos buscarla, además de en una comprensión de la defensa del trabajador basada en criterios no-económicos, y en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad. En esta materia se encuentran relevantes intereses en juego que actúan de manera concentrada, mientras los beneficiados de posibles medidas de desregulación, están dispersos.

## b) Política Regional

El nuevo artículo 130 TCEE recoge, casi parafraseado, el texto del sexto punto del Preámbulo del Tratado: *"PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas"*<sup>511</sup>. Con ese fin el Tratado, en su primera redacción, dotaba

---

<sup>510</sup> En este sentido se pronunciaron la Federación de Empresarios Alemanes y la Unión de Sindicatos Alemanes en una declaración conjunta (26.VII.1989): Cfr. SCHIEMING (1989): *Op.Cit.*, p.188.

<sup>511</sup> El artículo 130A establece lo siguiente: "(...) La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas".

a la Comunidad de tres instrumentos: El Fondo Social Europeo (arts.123 a 128), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (art.40.4) y el Banco Europeo de Inversiones (arts.129 y 130). A estos medios se les unió un cuarto, el FEDER, creado en 1975 con el fin de ayudar a las regiones menos favorecidas y la reconversión de las zonas en declive. Hasta el año 1985, en el que se produjo una reconversión de estos Fondos, la valoración general no era muy alentadora: se les criticaba su limitado tamaño, su inflexibilidad, su carácter no coordinado y su incapacidad por cumplir su misión: concentrar recursos en las regiones más necesitadas<sup>512</sup>.

A estos problemas se les añadían los creados por las nuevas incorporaciones. Dos años después de la Adhesión de Grecia, el nuevo presidente Papandreu, presentaba un *Memorándum* a la Comunidad proponiendo la renegociación de su adhesión y en la que Grecia ostentaría un status particular, recibiría un importante ayuda de carácter regional y no se le aplicaría, al menos durante un tiempo, el *acquis communautaire*<sup>513</sup>. El *Memorándum* no fue aceptado, pero como contestación se creó el *Programa de Integración Mediterránea (PIM)* en el que se reservaba a Grecia un tratamiento específico, y una dotación de dos mil millones de ECUS en siete años<sup>514</sup>. No hay que olvidar que el Consejo de Bruselas, donde finalmente se aprobó este proyecto, tenía lugar en el período que va

---

<sup>512</sup> CROXFORD, G.J., WISE, M. y CHALKLEY, B.S. (1987): "The Reform of the European Regional Development Fund: A preliminary Assessment" en *Journal of Common Market Studies*, vol.XXVI, n.1. september, p.25.; ARMSTRONG, H.W. (1985): "The Reform of the European Community regional policy" en *Journal of Common Market Studies*, 23, pp.319.

<sup>513</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.197.

<sup>514</sup> Conseil Européen de Bruxelles, 29-30 mars, 1985. *Bulletin des Communautés européennes*, n.3/1985, pp.14-15.

desde el término de la Conferencia Intergubernamental hasta la firma del Acta Única, y que Grecia se había reservado el derecho a pronunciarse hasta después del referéndum en Dinamarca.

La incorporación de España y Portugal se enmarca ya en las nuevas disposiciones emanadas del Acta Única. El primer artículo del nuevo Título V, parece más una definición del contenido de una política de desarrollo regional que un programa de cohesión económica y social. La Comisión sugirió añadir una referencia a las condiciones de vida y trabajo de los pueblos de los Estados Miembros, pero la propuesta no fue aceptada<sup>515</sup>.

El artículo 130B presenta los instrumentos para llevar a cabo esta política regional<sup>516</sup>: coinciden con los que se recogían en la primera redacción del Tratado, más el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado posteriormente. La idea de recoger los medios para la acción, se encuentra en algunas delegaciones, que no quisieron dejar una puerta abierta a la creación de nuevos Fondos. Sin embargo, la propuesta de ampliación de la dotación de los mismos fue aceptada, mediante la Declaración quinta en el Final del Acta en la que se hace una referencia al Consejo de Bruselas que había acordado *"que los medios financieros serán aumentados de forma significativa en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación"*. Se trataba de una vía heterodoxa pero que

---

<sup>515</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.199.

<sup>516</sup> A la coordinación de los Fondos se dedica el art.130D y a la definición del FEDER, tomando como base la propia definición que recoge el Reglamento de 1984, el art.130C.

obtuvo resultados: Un reglamento del Consejo de 1988 aumenta la dotación de los Fondos a 52,7 mil millones de ECUS<sup>517</sup>.

De la misma forma que en el apartado anterior, realizaremos ahora una serie de consideraciones sobre los efectos de estas medidas, teniendo en cuenta el enfoque utilizado hasta ahora.

La considerable disparidad en los niveles de renta, empleo y desarrollo económico en Europa es una realidad patente para todos. Este hecho tiene valor a nivel nacional y regional; en este último es donde esas diferencias se hacen, todavía, más acusadas. El *Indicador Sintético*, utilizado por la Comisión para tratar de medir las diferencias regionales, muestra esas diferencias, tal y como se recoge en la *Tabla 7.1*.

---

<sup>517</sup> Decisión 24.VI.1988. Reglamento CEE n.2052/1988 del Consejo.

**TABLA 7.1.**  
**Disparidades regionales medidas por el Índice Sintético (CEE 12 = 100)**

10 menos desarrolladas				10 más desarrolladas			
Número	Región	País	Puntuación	Número	Región	País	Puntuación
1	Basilicata	Italia	36.9	1	Darmstadt	Alemania	171.8
2	Calabria	Italia	38.0	2	Oberbayem	Alemania	165.7
3	Andalucía	España	38.8	3	Stuttgart	Alemania	160.5
4	Extremadura	España	39.2	4	Hamburgo	Alemania	158.7
5	Canarias	España	46.1	5	Ile de France	France	151.5
6	Ireland	Irlanda	47.6	6	Karlsruhe	Alemania	151.3
7	Cerdeña	Italia	49.4	7	Luxemburg	Luxemburgo	144.2
8	Castilla/ Mancha	España	50.0	8	Rheinhessen		
9	Thrakis	Grecia	50.5		Pfalz	Alemania	143.4
10	Molise	Italia	50.6	9	Valle d'Aosta	Italia	142.4
				10	Berlin Oeste	Alemania	141.7

*Fuente:* Comisión de las Comunidades Europeas (1987). Eurostat.

Esta disparidad se ha planteado como uno de los problemas fundamentales ante los que se enfrenta el mercado interior. Como se recoge en el ya clásico trabajo de Padoa-Schioppa<sup>518</sup>, *"pasado un tiempo, el incremento de la competencia promoverá nuevas inversiones, la restructuración y el carácter multinacional de las empresas; ayudará a la reestructuración y 'destrucción creativa', ... Aunque sus efectos sean generalmente favorables, es probable que originen una ola de mayor incertidumbre para los agentes económicos envueltos en el proceso"*. Esta idea ya se encontraba en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior donde se podía leer: *"La Comisión es, sin embargo, consciente de que existen claros riesgos de que las discrepancias entre las regiones y por tanto el objetivo de la convergencia, se desvanezca"*<sup>519</sup>.

La filosofía de la Comisión acerca de este problema es que se trata, en breves trazos, de un problema transitorio a resolver mediante la intervención directa en los colectivos definidos, a través de los Fondos Estructurales creados para ese fin. Esos Fondos deberían proporcionar una

---

<sup>518</sup> PADOA SCHIOPPA, T. et al (1987): *"Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Economic System of the European Economic Community"*, p.112. Oxford. Oxford University Press.

<sup>519</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final, Brussels 14.VI.85.

asistencia –en términos monetarios– al ajuste de los sectores poco competitivos<sup>520</sup>.

Se deben llevar a cabo programas con el fin de que lo perjudicados queden compensados, en el sentido paretiano de que ninguno se encuentre después del ajuste en una situación más desfavorable que antes de aplicar esta medida. La política regional que define el Acta Única resulta así bastante similar a la llevada a cabo en los países con desigualdades económicas regionales. Así, y como ejemplo ilustrativo de su magnitud, se puede señalar que en 1990, diferentes comunidades autónomas en nuestro país recibieron ayudas en este tipo con cargo a los Fondos Estructurales: Castilla y León recibió 5.373,48 millones de ptas; el País Vasco recibió en julio de ese año 12.000 millones tomando como base los índices de desempleo y la situación de los sectores naval y metalúrgico, y Huelva –a través de la Comunidad Andaluza– recibió 6.000 millones<sup>521</sup>.

Sin embargo esta solución propuesta por la Comisión presenta algunas dificultades. A la hora de valorar la función económica de los Fondos Regionales hay que tener en cuenta qué grupos van a ser atendidos y cuáles van a ser los mecanismos utilizados para su atención. Desde el momento en el que se establecen unos beneficios directos para esos colectivos, se crea, como hemos tenido ocasión de analizar en capítulos

---

<sup>520</sup> Para un tratamiento en profundidad de este problema: BLISS, Ch. (1990): "Adjustment, Compensation and Factor Mobility in Integrated Markets" en BLISS, C. y DE MACEDO (eds): "Unity with diversity in the European Economy" Cambridge. Cambridge University Press. pp.19 y ss.

<sup>521</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): Nineteenth Report on Competition Policy. Brussels, Luxembourg, pp.174–175.

anteriores, una competencia para alcanzar esas rentas. Los colectivos beneficiados no tienen por qué ser de esta forma, los más necesitados, sino los que, a la hora de la negociación cuenten con mayores ventajas frente a los reguladores. Se puede producir así, un proceso político de negociación de ayudas con cargo a esos Fondos que no resulte en modo alguno eficiente.

La experiencia de la política agrícola común, creada con unos objetivos bastante comparables, resulta ilustrativa. En los tres decenios de su funcionamiento se ha podido constatar cómo los actores económicos responden ante esos mecanismos: La existencia de esos fondos ha fomentado la creación de grupos de interés, la orientación de, al menos, una parte de su actividad a la consecución de subvenciones y a una planificación de su actividad económica futura, contando con esos Fondos<sup>522</sup>.

En el supuesto de la política regional este hecho puede provocar tres efectos: en primer lugar, las políticas pensadas como transitorias –hasta que los países del Sur alcancen a los más desarrollados– pueden convertirse en permanentes, aunque sólo sea por el método de toma de decisiones que hemos estudiado en la Comunidad; en segundo lugar, no hay un criterio para resolver por qué debe ser subvencionada una empresa en reconversión, como consecuencia del mercado interior, y no una empresa en dificultades debido a la actuación negligente de su gestor. La experiencia de los programas desarrollados por el gobierno italiano arrojan conclusiones muy

---

<sup>522</sup> TARDITI, S., THOMSON, K., PIERANI, P. y CROCI-ANGELINI, E. (1989): "Agricultural Trade Liberalization and the EC", Clarendon Press. Oxford.



similares<sup>423</sup>. La tercera conclusión y más importante, señala que en un escenario dinámico, el ajuste no tendrá que ocurrir necesariamente: El comportamiento estratégico de los actores puede impedirlo.

Supongamos que la Comisión goza de perfecta información sobre los perjudicados por el aumento de la competitividad, y que propone ajustarse a las nuevas circunstancias. El supuesto es claramente irreal, pero resulta interesante para valorar el supuesto más favorable al ajuste. La Comisión necesita, como se ha señalado, que sus políticas tengan éxito, y con ese fin instrumenta unos Fondos a entregar para aquellos que lleven a cabo el ajuste, como incentivo. El actor, pensemos que sea un empresario, debe llevar a cabo su reconversión, lo que le origina una serie de costes al tiempo que la ocasión de aprovechar los incentivos económicos que le ofrece la Comisión.

En la *Figura 7.1* se recoge una matriz de pagos con los diferentes resultados posibles de la interacción entre los dos actores, la Comisión y el empresario. Estudiemos las diferentes posibilidades.

---

<sup>423</sup> DE BLISS (1990): *Op.Cit.*, p.23.

		Comisión	
		Financiar	No-financiar
Empresario	Ajustarse	I (10,10)	II (0,10)
	No ajustarse	III (12,6)	IV (3,0)

Figura 7.1.: Estrategias ante una subvención de la Comisión

Supongamos que el empresario toma la iniciativa y decide no ajustarse (casilla IV). El resultado es deficiente para ambos, pero especialmente para la Comisión: la Comisión no alcanza su objetivo, el problema persiste, el incentivo inicial no ha servido, y el empresario, habiendo conseguido su ayuda inicial, *esperará a que cambie la política de la Comunidad o bien tratará de alcanzar esa ayuda de otras instituciones, de su gobierno nacional o local. El problema se encuentra ahora en el tejado del empresario que debe valorar las posibilidades de sobrevivir y su aversión al riesgo.*

Supongamos ahora (casilla I) que el empresario decide acoger el incentivo de la Comisión y toma las medidas para llevar a cabo el ajuste. La Comisión quedará satisfecha ya que habrá alcanzado su objetivo y el

empresario habrá soportado algunos costes, pero ha sido compensado y se encuentra ahora en mejor situación.

Sin embargo, éste no es el resultado esperado en el juego. Lo racional es que el empresario decida no ajustarse. Supongamos por un momento que es así: ¿Que posibilidades le quedan a la Comisión? La Comisión sólo puede elegir entre las casillas III y IV, y como es natural, elegirá la III, ya que el resultado es mayor. De esta forma el empresario puede elegir también la casilla III, que supone un resultado más elevado, ya que comporta recibir la subvención y no soportar los costes del ajuste.

La lógica del desenlace es clara, pero a la Comisión puede que no agrade el resultado: ¿Dónde radica el problema? La cuestión se basa en que para la Comisión tiene mayor valor financiar que no financiar. Como hemos desarrollado en epígrafes anteriores, para la Comisión llevar a cabo el programa de subvenciones es un objetivo en si mismo, sea cual sea el resultado final. Por supuesto tratará de que el resultado sea el perseguido por el programa, pero la propia lógica del comportamiento institucional conduce a que este no se alcance. Se trata de un ejemplo del clásico dilema del "regulador capturado" por los regulados hacia los que se dirige. La Comisión ha creado una serie de expectativas sobre la conducta de la institución que concede las ayudas, y el empresario conoce que la amenaza de no recibir la ayuda a menos que se ajuste no se cumplirá.

El supuesto tampoco resulta tan irreal. El Tribunal de Cuentas en el Informe relativo al ejercicio 1989 señalaba: *"los precedentes análisis del Tribunal sobre la actividad y calidad de gestión del FEDER, presentados*

*en sus Informes anuales o especiales, ponen constantemente de manifiesto que las iniciativas de la Comisión, en materia de desarrollo regional, son normalmente decepcionantes ya que no presta la atención suficiente a las condiciones concretas que deben darse para ponerlas eficazmente en práctica ni a las lecciones que hay que extraer de las experiencias ya realizadas*<sup>524</sup> (el subrayado es nuestro).

La única salida que le queda a la Comisión, o a la agencia que se encargue de llevar a cabo esos programas para conseguir el ajuste, es que para el empresario resulte más costoso no ajustarse que hacerlo; es decir, que la Comisión no intervenga. O bien, si se estima que eso sería faltar a una de las obligaciones de la institución comunitaria, conceder una ayuda de una sola vez, con el fin de facilitar el ajuste y abandonar a su suerte al empresario, de modo que sea él, el que soporte los costes de no ajustarse.

---

<sup>524</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS (1990): *Informe Anual relativo al ejercicio de 1989, acompañado de las respuestas de las instituciones en Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 313. 12.XII.90, pág.137. p.7-117: En la respuesta de la Comisión a estos puntos no se hace mención de ese comentario.

### 7.2.2.3. Medio Ambiente

El nuevo Título VII del Tratado de Roma recoge las disposiciones sobre medio ambiente. Hasta la firma del Acta Única y la inclusión de los nuevos artículos 130R a 130T, las disposiciones aprobadas por el Consejo se habían basado en los artículos 100 y 235. El artículo 25 del Acta Única supone la adopción de nuevas competencias de la Comunidad en una de las *nouvelles politiques*.

El problema que se presenta en este área hace referencia a si es posible establecer la competencia institucional en esta materia: ¿Es más eficiente coordinar la política de medio ambiente a través de la Comunidad o, por el contrario, puede ser más beneficioso para los consumidores establecer un sistema de competencia entre los diferentes niveles de protección de medio ambiente que se puedan establecer a lo largo de la Comunidad?.

Siebert<sup>525</sup> mantiene que nos encontramos ante un supuesto de externalidades, que exige una intervención por parte de la agencia. El medio ambiente es un bien publico, donde existe la posibilidad de conductas de *free-rider*, y por tanto donde se hace necesario internalizar las externalidades, en el sentido destacado por Pigou, a través de un impuesto. Así,

---

<sup>525</sup> SIEBERT, H. (1989): "The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?" en SIEBERT, H. (Ed.): "The Completion of the Internal Market" Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado, p.69.

el propone las licencias a las actividades contaminantes como un impuesto sobre actividades intensivas en contaminación, que conduciría a un resultado eficiente.

Recoge también otro argumento que podría justificar la actividad de la Comunidad. El proceso político nacional revela preferencias tomando como base un Estado, pero no puede tener en cuenta los fenómenos de contaminación transfronteriza, ni el interés que pueden tener sus electores por el medio ambiente en otros Estados miembros a los que viajen, gracias a la movilidad de las personas, con una relativa frecuencia. La actividad reguladora de la Comunidad podría obviar estos problemas coordinando desde arriba los sistemas de regulación. Este argumento pierde su base si analizamos, como se ha realizado en el capítulo anterior, la toma de decisiones en la Comunidad. Se hace difícil poder hablar de un "interés comunitario" que vaya más lejos del interés de cada uno de los Estados miembros. Y si este existiera, no tendría porque ser el más eficiente.

Prosi<sup>526</sup> señala que, por el contrario, las externalidades no son un fenómeno per incompatible con un proceso competitivo, sino con una asignación pareto-eficiente del equilibrio general. De forma similar a las aportaciones realizadas por Conybeare y recogidas en el capítulo III, Prosi duda de que estemos ante un caso de bienes públicos. De una forma más precisa, el medio ambiente es un conjunto de bienes de consumo privado, donde cabe consumo rival, y donde es posible excluir, a fin de mantener

---

<sup>526</sup> PROSI, G. (1989): "Comments on Horst Siebert, *The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?*" en SIEBERT, H. (Ed.): "The Completion of the Internal Market" Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado, p.91.

una calidad en el medio ambiente. Por tanto, es posible también en el medio ambiente, determinar unos derechos de propiedad, ya que no se dan las notas de no-exclusividad y no rivalidad en el consumo, propias de los bienes públicos.

El temor que plantea una competencia institucional en el medio ambiente, como en otras materias, es que el resultado final sea en unos niveles excesivamente reducidos de protección del habitat natural. Desde el momento en el que se admite que es posible una rivalidad en el consumo, está posibilidad pierde gran fuerza. Aunque niveles altos de protección suponen altos costes de oportunidad para el país que así lo determina, existe una relación marginal entre nivel de protección y daños ocasionados por la contaminación. Un Estado con niveles bajos de protección podría ser un país que esta sufriendo graves daños en su medio ambiente y que por tanto empresas y consumidores tendrían poco interés en localizarse allí. Si esto no fuera así, es decir, si los niveles bajos de protección no supusieran altos niveles de daños, querría significar que no es necesaria la regulación del sector. La posibilidad de *free-rider* se podría solventar ante un eficaz sistema de responsabilidad por los daños ocasionados que se aplicara a lo largo del territorio europeo.

A lo largo de la Conferencia Intergubernamental se pudieron percibir diferentes sensibilidades ante el problema del medio ambiente. Para algunos países, como Dinamarca, este aspecto cobraba carácter primordial, de cara a su electorado. Los países del Sur veían en el establecimiento de un umbral alto de protección un obstáculo más para el desarrollo de sus industrias. Gran Bretaña estaba sufriendo los primeros conflictos ocasio-

nados por la contaminación transfronteriza y, en fin, otros países que por razones naturales no gozaban de demasiadas barreras frente a la contaminación de un tercero, eran partidarios de establecer una regulación rigurosa<sup>527</sup>.

La Comunidad se plantea el medio ambiente desde el punto de vista de la cooperación, como una parte de la Política Industrial Común. Esta primera aproximación, que parece coincidir con el planteamiento de Siebert, es corregida una vez que pasamos al estudio de los artículos del Tratado de Roma dedicados a la materia. Efectivamente, en los artículos 130R a 130T se recoge la competencia de la Comunidad en la materia, al tiempo que se establecen un importante número de limitaciones a su actividad que se acercan bastante a un supuesto de competencia institucional. Estas limitaciones son las siguientes:

- a) Las competencias de la Comunidad son subsidiarias a las competencias de los Estados Miembros (art. 130R.4): *"La Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente"*.
- b) Principio de competencias mínimas por parte de la Comunidad (art.130T): *"Las medidas de protección adaptadas conjuntamente en virtud del artículo 130S no serán obstáculo para*

---

<sup>527</sup> Cfr. DE RUYT (1989) *Op.Cit.*, p.96.



*el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de mayor protección con el presente Tratado".*

- c) Competencia concurrentes entre los Estados miembros y la Comunidad (art.130R.4).
- d) Ejecución y Financiación de las medidas de protección por parte de los Estados Miembros: La actuación de la Comunidad no es establecida con cargo a los Presupuestos de la Comunidad, ni por tanto, queda a su libre autonomía. art 130R.4: *"Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y ejecución de las demás medidas"*
- e) Capacidad de los Estados miembros de contratar servicios de protección con otras organizaciones internacionales. art.130R.5: *"El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales"*.
- f) Establecimiento del principio de unanimidad para la fijación de medidas de protección. Después del árido debate que tuvo lugar en el seno de la Conferencia<sup>526</sup> se acordó una solución

---

<sup>526</sup> Cfr. DE RUYT (1989) *Op.Cit.*, p.213.

de compromiso que establecía la unanimidad para fijar aquellas medidas que se aprobarían por mayoría cualificada<sup>529</sup>.

Estas disposiciones diseñan un sistema de actuación en el que la actividad de la Comisión permite el libre juego de los distintos niveles de protección que se establezcan. Por otro lado, la determinación de dos criterios de eficiencia a la hora de fijar la acción de la Comunidad, junto con otros de equidad, establecen fundadas esperanzas en un buen funcionamiento de esta "nueva política". Estos criterios son los siguientes:

- a) Tener en cuenta, *"las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción"* (art.130R.3), es decir un sencillo criterio de costes y beneficios.
- b) Un principio de responsabilidad sobre el daño ocasionado: *"La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de ... quien contamina paga"* (art.130R.2)

De esta forma, la política sobre medio ambiente tal y como queda reflejada en el Acta Unica permite el libre juego de cada Estado estableciendo diferentes umbrales de protección, de acuerdo a la sensibilidad de sus ciudadanos. La Comisión parece reservarse exclusivamente el establecimiento de un nivel mínimo y el control de su aplicación. Se trata,

---

<sup>529</sup> Art.130S: *"El Consejo por unanimidad, ... decidirá la acción que la Comunidad deba emprender. El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada"*.

dentro de las *nuevas política*, la que presenta mayores perspectivas de eficiencia. El último paso para el establecimiento de un marco institucional podría ser la concreción de las reglas de responsabilidad ante los daños de la contaminación.

### 7.2.3. La creación del Mercado Interior

#### 7.2.3.1. Concursos públicos

El Libro Blanco sobre la realización del mercado interior señala que *"la segmentación en los concursos públicos nacionales aparece como una de las más evidentes barreras a la consecución del mercado interior"*<sup>530</sup>. En los años 70 fueron aprobadas una serie de directivas a fin de abrir los concursos públicos en áreas como obras públicas y bienes de equipo<sup>531</sup>. Las disposiciones contenían serias deficiencias: No existían medios para asegurar que la administración cumplieran las reglas, sectores tan importantes como telecomunicaciones, energía, agua o transporte estaban excluidos, y además, las administraciones utilizaban toda clase de medios para

---

<sup>530</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985) White Paper from the Commission to the European Council (Stulan, 28-29 June 1985) (COM (85) 310 final, Brussels 14.VI.85) p.81.

<sup>531</sup> Se trata de las directivas 32/70, 62/77, 304/81 y 305/81.

favorecer a las empresas locales: dividir los contratos para escapar del mínimo establecido por las directivas, o señalar normas estándares nacionales en lugar de las europeas<sup>532</sup>. Como señala el Libro Blanco sólo uno de cada cuatro ecus objeto de un concurso se publicaba en el Boletín Oficial de la Comunidad y por tanto era objeto de una posible competencia<sup>533</sup>.

Con el fin de modificar esta situación, La Comisión ha derogado esas directivas y redactado otras nuevas. Los nuevos textos insisten para que las plicas de oferta sean públicas y las normas estandar, en la medida de lo posible europeas. Se amplían los sectores sujetos a esta normativa, incluyendo los que anteriormente quedaron fuera. Sin embargo, queda sin resolver el problema de las empresas locales favorecidas. El criterio para aceptar una oferta se cifra en aquella que sea "mas favorable económicamente" donde es posible tener en cuenta el precio, los plazos de entrega, los servicios post-venta o cualquier otro criterio económico que las autoridades quieran utilizar.

Previendo cuáles puedan ser los resultados, las empresas han comenzado a hacer alianzas a fin de tener un socio nacional en cada país que quieran ofertar. Es el caso, por ejemplo, de la empresa sueca ASEA,

---

<sup>532</sup> Para un análisis en profundidad del conjunto de la normativa comunitaria existente en este sector, cfr. VADEMECUM SOBRE CONCURSOS PUBLICOS, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C358 de 31.XII.1987, p.1.

<sup>533</sup> El problema se encuentra mucho más cerca de lo que parece. El Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas y al que nos hemos referido otras veces llama la atención a la Comisión por el hecho de que la mayor parte de la documentación oficial sea confeccionada por dos empresas, "cuya concesión se ha realizado por acuerdo en un caso, y por concurso muy restringido en el otro". TRIBUNAL DE CUENTAS (1990): *Informe Anual 1989* p.34.

fusionándose con la suiza Bown Boweri o de la inglesa GEC con ALS-THOM (francesa)<sup>534</sup>.

El resultado que se espera de las nuevas directivas es de forma directa aumentar la eficiencia de las administraciones nacionales y de forma indirecta reducir su tamaño. El aumento de la competencia hará posible acceder a medios que necesite la administración de forma más barata, reduciendo el presupuesto. Cechinni llega en su célebre Informe a calcular el valor de ese *ahorro* en una cantidad sustancial (cuatro a ocho billones de Ecus)<sup>535</sup>.

Sin embargo, las expectativas no son tan esperanzadoras. Como recoge el último informe publicado por la OCDE sobre el sector público<sup>536</sup>, y pese al interés de todos los países industrializados por reducir ese sector, lo cierto es que en los últimos años ha continuado aumentando. La causa de ese hecho, según el Informe, se encuentra en la perpetuidad que tiene, habitualmente, el personal contratado por el Estado: los funcionarios que desarrollaron una función que ahora desaparece pasan a cubrir nuevas actividades que desarrolla el sector público.

---

<sup>534</sup> THE ECONOMIST (1988): *Europe's Internal Market Survey*, (9.VII 1988), p.8.

<sup>535</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988): *The 'Cost of Non-Europe' in Public-Sector Procurement* en Research on the 'Cost of Non-Europe', Basic Findings, Vol.5, Part A, pag.7

<sup>536</sup> El gasto total en los gobiernos de los países industrializados continuo aumentando desde una media del 37% del PNB en 1979 al 40% en 1989: Cfr. Organization for Economic Cooperation and Development (1991): "The Public Sector: Issues for the 1990s" *Working Paper*, n.90. OCDE, París

Por otro lado, ya se indicó en el capítulo III y IV que el presupuesto es una variable endógena: sólo los funcionarios conocen el coste real de las actividades que realizan y si pueden realizarse a un coste mínimo. No existen incentivos, sino al contrario, para que el funcionario reduzca su presupuesto. El hecho de que puedan adquirir material, por ejemplo, más barato, no va a suponer necesariamente, una reducción presupuestaria: Probablemente, se adquiera más para, al menos, mantener las mismas pretensiones presupuestarias. Por otro lado, no parece muy probable que nadie vaya a sancionar desde la Comunidad, y menos desde un Estado, por comprar a un proveedor nacional aunque sea más caro<sup>537</sup>. De hecho, los datos señalan que solo un 2% de los grandes contratos realizados por la administración publica salen de sus fronteras<sup>538</sup>.

---

<sup>537</sup> Cfr. TEUTEMANN, M. (1990): "Completion of the Internal Market: An Application of Public Choice Theory" en *Economic Papers*, Commission of the European Communities, Directorate General for Economic and Financial Affairs, n°83. Août. Internal Paper.

<sup>538</sup> THE ECONOMIST (1988): *Europe's Internal Market Survey*. (9.VII.1988). p.8.

## 7.2.3.2. Armonización Fiscal

El Informe Neumark<sup>539</sup> define la armonización fiscal como el establecimiento de las medidas necesarias para *"alcanzar condiciones de tributación y gastos públicos parecidos a los que existían en una economía unificada"*. Corona<sup>540</sup> recoge una definición de Shoup<sup>541</sup> para el que existe armonización cuando *"existe cualquier cambio en los sistemas de Hacienda Pública de los países miembros de un mercado común o un área de comercio libre, con el fin de alcanzar los beneficios de esa zona de libre comercio"*.

Sin tratarse de dos definiciones de marcado carácter técnico –no existe un estudio de la armonización fiscal en profundidad hasta fechas muy recientes– pone de manifiesto el punto de partida común de las propuestas de armonización: se trata de neutralizar los efectos distorsionadores que una

---

<sup>539</sup> NEUMARK COMMITTEE (1963): Report of the fiscal and financial Committee, The EEC Reports on Tax Harmonization. International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

<sup>540</sup> CORONA, J.F. y VALERA, F. (1989): "La Armonización Fiscal en la Comunidad Europea" Madrid, Ariel, pp.11.

<sup>541</sup> SHOUP, C.S. (eds): "Fiscal Harmonization in Common Markets" Columbia University Press, New York, 1967.



diferenciación impositiva puede provocar sobre la libre competencia en un mercado sin barreras<sup>542</sup>.

El argumento parece sencillo a simple vista: Resulta más eficiente que los flujos comerciales se determinen por las ventajas comparativas que ostenta cada país, en lugar de por diferentes niveles impositivos sobre los productos. Sin embargo, el problema se complica cuando tenemos en cuenta que la fiscalidad no es únicamente un medio de sufragar las cargas del Estado sino un instrumento de política económica que debe reflejar las preferencias de los electores: Resulta paradigmático en este sentido que durante los años ochenta se hayan producido reformas profundas en 19 de los 23 sistemas fiscales de los países de la OCDE<sup>543</sup>.

Así se puede dibujar un argumento en pro de la diversidad de sistemas fiscales. Cada uno de los sistemas impositivos reflejan diferencias en cuanto a las estructuras sociales y políticas, diferentes percepciones de la función de los impuestos, variaciones en cuanto a la aceptación de los mismos, y de forma más importante, diferencias en sobre cual debe ser el tamaño y función del sector público<sup>544</sup>. Este enfoque, denominado

---

<sup>542</sup> Este es el argumento que utiliza el Libro Blanco sobre el mercado Interior a la hora de analizar este problema. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final, Brussels 14.VI.85. Part.III. *The Removal of Fiscal Barriers*.

<sup>543</sup> OCDE (1991): *"The Public Sector: Issues for the 1990s"* Working Paper, n.90. OCDE. Paris.

<sup>544</sup> CNOSSEN, S. (1990): *"The Case for Tax Diversity in the European Community"* en *European Economic Review*, 34, p.473 y ss.

"diferencial"<sup>545</sup>, mantiene también un argumento sencillo: realidades distintas deben ser gravadas de forma distinta. Lo contrario conduciría a aumentar la distorsión que pretende eliminar. De nuevo, y como ya se ha señalado en varias ocasiones durante este trabajo, se pone el acento no sobre el proceso sino sobre el fin. Este enfoque mantiene que la armonización no es un fin en si mismo, como no lo era la integración en capítulos anteriores sino un instrumento para alcanzar mayor bienestar de todos y cada uno de los componentes del área de libre comercio<sup>546</sup>.

A fin de reafirmar este planteamiento se pueden dar tres nuevos argumentos, dos teóricos y uno empírico. En primer lugar, impuestos que pueden aparecer idénticos en teoría, pueden diverger ampliamente en la práctica. Así, por ejemplo, los niveles de evasión fiscal del IVA son notoriamente distintos en países como Dinamarca o Italia<sup>547</sup>, o la posibilidad de lograr una imposición unificada sobre los beneficios de las empresas se ve mediatizada por la existencia de distintos sistemas de contabilidad en los países de Europa. Además, el desarrollo de la unión monetaria europea, de acuerdo al Informe Delors, y la liberalización de los mercados de capitales suponen la entrega, por parte de los países miembros del Sistema Monetario Europeo, de la política monetaria como un instrumento de ajuste. Desde esta perspectiva se realza el papel de la

---

<sup>545</sup> CORONA, J. (1989): *Op.Cit.*, p.9.

<sup>546</sup> En este sentido Corona (1989): *Op.Cit.*, p.126. que basa su posición en relación a la Comunidad en el artículo 2 del Tratado de Roma, que "no incluye entre sus misiones la de armonizar legislaciones, sino que tal actuación constituye una de sus 'acciones' específicas para el logro de tales (libertad de movimiento de capitales) fines".

<sup>547</sup> CNOSSEN, S. (1990): "The Case for Tax Diversity in the European Community" en *European Economic Review*, 34, p.474.

política fiscal y se pone de manifiesto los problemas que podrían ocasionar, especialmente para los países con un desarrollo económico menor, la pérdida de su único instrumento<sup>548</sup>. En este aspecto nos detendremos al hablar de la política monetaria.

Un último argumento, de carácter empírico, pone de manifiesto la existencia de países federales como Estados Unidos, Canadá o Suiza, donde la existencia de sub-sistemas fiscales no ha impedido el logro de un mercado nacional unificado<sup>549</sup>.

Este conjunto de argumentos han tratado, al menos, de poner en duda la necesidad de la armonización fiscal en Europa a fin de lograr un mercado competitivo. Sin embargo, estamos en este capítulo estudiando los resultados del Acta Única, y debemos analizar en primer lugar los hechos que están teniendo lugar. Y los hechos parecen señalar que hay un interés en Europa por alcanzar la armonización. Así el artículo 99 del TCEE señala que el Consejo aprobará por unanimidad las medidas encaminadas a la "armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios, los impuestos sobre consumos específicos, y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior". de forma indirecta, se ha destacado que en los artículos 67, sobre movilidad de capitales, 100 sobre aproximación de disposiciones

---

<sup>548</sup> PADOA-SCHIOPPA et al (1987): "Efficiency, Stability and Equity. A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community", p. 140. Oxford University Press, Oxford.

<sup>549</sup> Cfr. Capítulo VIII.

legales y 101 acerca de distorsiones a la competencia se encuentra la base legal para la armonización de los impuestos directos.

Suponiendo que así sea, se nos plantean dos modos alternativos, de alcanzar la armonización, que podemos resumir de la forma siguiente:

- a) *Centralizar la labor de armonización a través de la Comunidad* : este planteamiento acentúa el papel de la distorsión fiscal como fenómeno determinante en el desarrollo de un mercado competitivo: *"Desde este punto de vista, se considera que sólo la Comunidad puede evitar la competencia fiscal entre Estados para conseguir ventajas comparativas, diseñando y controlando el proceso de armonización. La forma de conseguirlo consiste en acelerar la aprobación de las numerosas Propuestas de Directivas existentes, así como preparar otras nuevas que completan el marco tributario de Europa<sup>550</sup>".* El problema que se encuentra este enfoque son los costes y las distorsiones que puede provocar la propia armonización.
  
- b) *Competencia Institucional entre diferentes sistemas fiscales*: La base de este punto de vista se encuentra en el principio de imposición óptima. El proceso de 1992 es contemplado como un mecanismo de flexibilización de la oferta y demanda en diferentes actividades. Un Estado no puede, y no debe imponer, altos gravámenes sobre actividades cuya oferta y

---

<sup>550</sup> CORONA, J.(1989): *Op.Cit.*, p.15.

demanda tengan una alta elasticidad, ya que la posibilidad de sustitución ha aumentado.

Como han demostrado Frenkel y Razin<sup>551</sup> el efecto de la armonización fiscal depende fundamentalmente de las diferentes propensiones al ahorro y la inversión en los distintos países de Europa. Esas diferencias suponen conflictos de intereses entre los distintos programas de armonización. Las diferentes condiciones de las economías europeas impiden llevar a cabo un programa de armonización y se hace necesario, por el contrario establecer una competencia institucional entre sistemas impositivos.

De esta forma sería el propio mercado el que acercaría las bases y los tipos impositivos. Este sistema beneficiaría a los Estados con necesidad de conseguir capitales extranjeros no especulativos, y que carezcan de un déficit comercial y público importante<sup>552</sup>.

Este mecanismo consigue la armonización mediante el arbitraje. Los consumidores y los empresarios pueden, de acuerdo al teorema de Tiebout, decidir con su movilidad el sistema más cercano a sus preferencias.

El problema fundamental de esta modalidad es que existen incentivos para que el resultado final sea un sistema fiscal mínimo, limitando algunas funciones del sector público, consideradas tradicionalmente como un avance

---

<sup>551</sup> FRENKEL, J.A., RAZIN, A. y SYMANSKY, S. (1989): "International Spillover of Taxation" en *NBER Working Paper*, n.2927, p.37.

<sup>552</sup> Cfr. CORONA (1989): *Op.Cit.*, p.15.

del modelo occidental (prestaciones sociales, servicios públicos, atención a colectivos marginados, ...). En este sentido Sinn<sup>553</sup> señala que los grandes beneficiarios de un sistema de competencia institucional en el campo fiscal pueden ser los que ostentan una renta más elevada; tienen una mayor movilidad y pueden obviar un sistema fiscal negativo para sus preferencias, mientras los grandes perjudicados serían los pobres. Sin embargo este resultado no tiene por qué ser necesariamente alcanzado.

Supongamos, como hace Siebert<sup>554</sup>, un supuesto muy general de optimización de la actividad del gobierno entre dos países, con un bien público  $U$  y un producto nacional  $Y$  formado exclusivamente por bienes privados.  $U$  puede representar bienes públicos tales como infraestructuras, calidad del medio ambiente..., El producto total de la economía vendría representado por un índice  $W$ , compuesto por ambos bienes y que representa la función de utilidad del gobernante:

$$W = W(U, Y) \quad (1)$$

Utilizando un instrumento de política  $\alpha$  (por ejemplo, la política fiscal), el gobierno puede proporcionar el bien público  $U$  de forma que:

$$U = U(\alpha) \quad \text{donde } U_\alpha > 0, \quad (2)$$

---

<sup>553</sup> SINN, H.W. (1990): "Tax Harmonization and Tax Competition in Europe" en European Economic Review 34, p.501.

<sup>554</sup> SIEBERT, H. (1989): "The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?" en SIEBERT, H. (Ed.): "The Completion of the Internal Market" Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel: Westview Press. Boulder, Colorado, p.63.

Pero con un coste de oportunidad, en términos de  $Y$ ,

$$Y = Y(\alpha) \quad \text{donde } Y_{\alpha} < 0, \quad (3)$$

Las restricciones de las ecuaciones 2 y 3, junto con la función de utilidad, determinan el nivel óptimo de  $U$  e  $Y$ , y del instrumento de política  $\alpha$ .

En la *Figura 7.2.* se recoge la provisión óptima de los dos bienes. La curva  $TT$  es su curva de transformación, que especifica la relación marginal de sustitución entre los mismos.

U

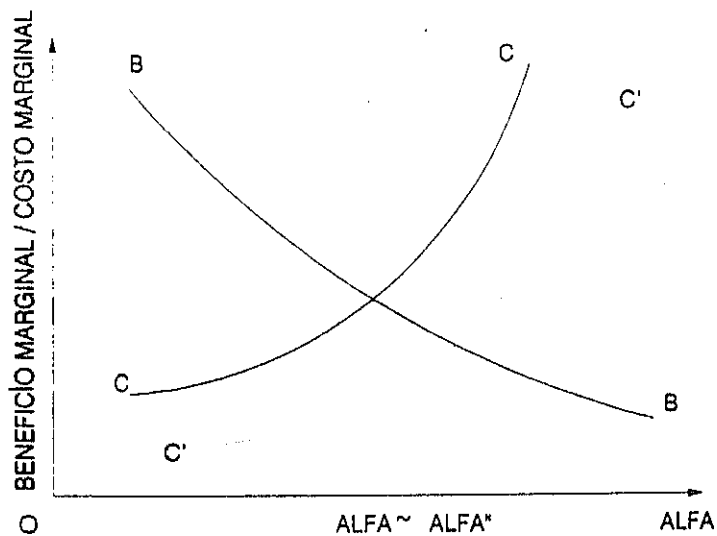
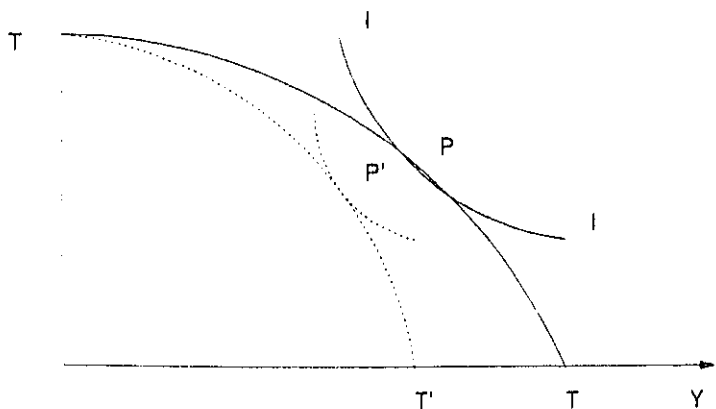


Figura 7.2: Niveles óptimos de bienes públicos (U) y bienes privados (Y) aplicando alfa como instrumento de política fiscal.

Figura 7.3: Nivel óptimo del instrumento de política fiscal, alfa.



En la *Figura 7.3.* se traslada este gráfico a un diagrama de costes y beneficios. La curva BB indica el beneficio marginal de diferentes niveles de la política  $\alpha$  en términos del bien público U, mientras la curva CC denota sus costes marginales, en términos de Y. El nivel óptimo de política vendría determinado en  $CC=BB$ . Expresado de forma más precisa, los beneficios marginales vendrían determinados por la relación marginal de sustitución entre U e Y:

$$-\frac{\delta Y}{\delta U} = \frac{\frac{\delta W}{\delta U}}{\frac{\delta H}{\delta Y}}$$

donde U es decreciente. Los costes marginales son la relación de transformación

$$\frac{\delta Y}{\delta U} = -G_Y$$

donde U es creciente

En un mercado donde existe competencia institucional, U e Y no sólo dependen del nivel de políticas nacional, sino también del nivel de política en el exterior (por ejemplo, del sistema fiscal competitivo)  $\alpha^*$  de forma que tenemos:

$$U = G(Y, \alpha^*) \quad (5)$$

o expresado de otra forma,

$$U = U(\alpha, \alpha^*) \quad \text{donde } U_{\alpha} < 0 \text{ e}$$

$$Y = Y(\alpha, \alpha^*) \quad \text{donde } Y_{\alpha} > 0$$

El espacio de la curva de transformación se ve alterado por la competencia que provoca la política extranjera  $\alpha^*$ . Supongamos que ese Estado que estamos considerando decide reducir su imposición indirecta a fin de ganar ventajas comparativas fiscales, trasladándose a la curva  $TT'$  de la *Figura 7.3*. El efecto de esa medida puede ser una reducción de la recaudación y por tanto de los servicios sociales que presta o bien un aumento —suele ser lo habitual— del tipo en otros impuestos. De la misma forma que anteriormente llegaremos a un punto donde los beneficios marginales de reducir el tipo de los impuestos indirectos se equilibra con los costes de oportunidad (en la *Figura 7.3*, cuando  $CC'$  sea igual a  $BB$ ).

Detengámonos ahora en el supuesto de los impuestos directos. Imaginemos ahora que el Estado extranjero decide reducir el tipo que grava las inversiones en capital mobiliario. El efecto de esta medida puede ser un trasvase de capital importante desde el país nacional al extranjero. Como consecuencia de ese trasvase, al menos a medio plazo, el tipo de interés en el país nacional subiría ante la escasez de capital, alcanzándose un nuevo equilibrio con un tipo de interés más alto que el existente en la situación inicial<sup>555</sup>.

---

<sup>555</sup> El diferencial en el tipo de interés solo sería posible si no va acompañada de la liberalización total de los movimientos de capitales.

Lo que se quiere poner de manifiesto con este sencillo modelo es que la interdependencia de las variables económicas en juego equilibran en muchos casos los efectos drásticos que, a primera vista, puede provocar una medida. En cada una de las medidas se puede señalar un coste de oportunidad que compensa los beneficios que puedan alcanzarse. El efecto distorsionador de las diferencias en los sistemas fiscales no resulta tan importante si tenemos en cuenta las experiencias de los países con sistemas fiscales sub-nacionales o si nos detenemos a señalar las diferencias por ejemplo, en las cotizaciones sociales que suponen un coste importante de los productos y que no se ha planteado, al menos hasta ahora, su armonización.

Volviendo a centrarnos en la Comunidad Europea, a partir del Acta Única se puede distinguir, a *grosso modo*, dos momentos en la armonización de los Impuestos Indirectos<sup>556</sup>:

- a) Las propuestas de agosto de 1987, que propone la consecución de unos tipos de IVA armonizados dentro de una banda, y de unos tipos impositivos fijos correspondientes a las accisas (impuestos sobre consumos específicos).
- b) La propuesta Scrivener que invierte los términos: Tipo fijo mínimo para el IVA y una margen de maniobra para los Estados en el caso de las accisas.

---

<sup>556</sup> CORONA (1989): *Op.Cit.*, p.69. Recoge un excelente cuadro sobre la armonización del IVA.

Para entender esta modificación en el planteamiento hay que tener en cuenta no sólo el régimen de cada uno de los Estados sobre algunos bienes exonerados del impuesto –caso de Inglaterra– o la dificultad de armonizar los gravámenes sobre algunos productos como el tabaco y las bebidas espirituosas, sino también los problemas que provocaba el establecimiento de un régimen de compensación (*clearing*) en el IVA, como consecuencia de la aplicación del IVA en destino.

Hasta el mercado interior regía el principio del IVA en destino para los productos exportados mientras que los productos de consumo nacional se repercutían en el origen. Con la eliminación de las barreras interiores se aplica a los bienes exportados el principio de la repercusión en origen, es decir *"el IVA debe ser facturado por el sujeto pasivo que efectúa la venta en el Estado Miembro de exportación y deducido por el sujeto pasivo que efectúa la compra en el Estado miembro de importación"*<sup>557</sup>. El problema es, en este caso, la no coincidencia en el lugar donde se repercute el IVA si es de una exportación, con el lugar donde se consume y por tanto con el lugar donde el impuesto debería ser recaudado. Como el equilibrio de los flujos comerciales es una posibilidad remota, se hace necesario establecer por razones presupuestarias algún sistema de *clearing*.

El problema no se encuentra en el sistema de *clearing*, cuya efectividad no deja de ser compleja<sup>558</sup> sino en la aplicación del principio

---

<sup>557</sup> CORONA (1989): *Op.Cit.*, p.96.

<sup>558</sup> Se ha señalado que este sistema crea incentivos para que los países infraestimen sus exportaciones y supraestimen sus importaciones. A fin de solventar este problema, la Comunidad ha propuesto establecer unos sistemas de control para

de repercutir en origen para bienes exportados. Cuando esto ocurre, lo que realmente pasa es que el impuesto sobre el consumo se convierte en un impuesto sobre el productor<sup>559</sup>. El efecto previsible es que se produzcan compras en los Estados con niveles bajos de IVA, mediante transacciones por correo o a través de empresas que se dediquen a aprovechar las diferencias en los tipos impositivos. El problema no deja de tener su importancia si se tiene en cuenta que el 15% de la población europea vive en zonas fronterizas<sup>560</sup>. De ahí que la propuesta de Scriverer se incline por la fijación del tipo de IVA, a fin de evitar el arbitraje que puedan realizar los consumidores. A esta propuesta se añaden indicaciones sobre la dificultad de mantener el sistema de clearing y la imposición en origen al tiempo que se expresa la posibilidad de que convivan una Europa sin fronteras con una imposición en destino<sup>561</sup>, tal y como el Informe Neumark<sup>562</sup> señaló hace algún tiempo.

---

contar no solo con las estadísticas oficiales de cada Estado, sino también con unas propias: LEE, C., PEARSON, M y SMITH, S. (1988): *"Fiscal Harmonization: An Analysis of the European Commission's Proposals"*. The Institute of Fiscal Studies. London.

<sup>559</sup> SINN, H.W. (1990): *"Tax Harmonization and Tax Competition in Europe"* en *European Economic Review* 34, p.493.

<sup>560</sup> CNOSSEN, S. (1990): *"The Case for Tax Diversity in the European Community"* en *European Economic Review*, 34, p.476.

<sup>561</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1987): *Draft Directive completing the Common System of VAT and amending the sixth VAT Directive: Approximation of VAT Rates*, Brussels. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1987): *Completing the Internal Market: The Introduction of a VAT clearing mechanism for intra-community sales*, Brussels.

<sup>562</sup> NEUMARK COMMITTEE (1963): *Report of the fiscal and financial Committee*. The EEC Reports on Tax Harmonization. International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Como ya indicó Tinbergen en 1953, y posteriormente fue recogido por Siebert y Corona<sup>563</sup>, los efectos distorsionadores de la repercusión en origen de los bienes exportados no tiene que producirse necesariamente si tenemos en cuenta el efecto que puede provocar el tipo de cambio. Si *todos* los bienes son gravados, no se producirá la distorsión ya que lo importante no son los precios absolutos sino los precios relativos.

Este argumentado queda mediatizado si tenemos en cuenta que el IVA europeo es un impuesto sobre el consumo, dejando exenta la inversión. Con un tipo cero sobre bienes de inversión, la relación entre los precios netos y brutos de inversión y consumo no es idéntica<sup>564</sup>. Volveremos a este problema cuando hablemos de la política monetaria ya que, entre otras razones, el proyecto Delors priva de toda virtualidad a este argumento.

La armonización de los *impuestos directos* sólo aparece de forma indirecta en el Tratado, fundamentalmente como medio para alcanzar la libertad de movimientos de capitales (artículo 67) por las dificultades técnicas y de soberanía, que una armonización de este tipo provoca<sup>565</sup>.

No es fácil realizar propuestas nítidas en uno de los aspectos más complejos del proceso hacia el mercado único. La necesidad de no

---

<sup>563</sup> TINBERGEN COMMITTEE (1953): Report on Problems raised by different turnover tax systems applied within the Common Market; SIEBERT (1989): *Op.Cit.*, p.63; CORONA (1989): *Op.Cit.*, p.16.

<sup>564</sup> SINN, H.W. (1990): "Tax Harmonization and Tax Competition in Europe" en European Economic Review 34, p.493.

<sup>565</sup> CORONA RAMON, J.F. (1990): *La armonización de los impuestos en Europa: problemas actuales y perspectivas para los años 90* Instituto de Estudios Fiscales, Monografías, n.84. Madrid.

distorsionar las transacciones comerciales por diferentes niveles impositivos se ve equilibrada por la utilización de la política fiscal como un instrumento de política económica, y por la existencia, en la realidad que va a ser gravada, de situaciones altamente heteróneas. Si el objetivo a alcanzar es la armonización, al menos en la imposición indirecta, se puede concluir que la competencia entre sistemas fiscales puede conseguir tan buenos resultados, o tal vez mejores, que la armonización negociada.

### 7.2.3.3. Política Comercial del Acta Única

La realización del mercado interior vuelve a plantear la cuestión del libre comercio: *"El problema de la Unión aduanera se enraiza en el debate sobre el libre comercio y el proteccionismo"*<sup>566</sup>. Algunos autores, saliendo al paso de los posibles efectos distorsionadores han señalado que no existe *trade diversion* en Europa. Así Jacquemin y Sapir, señalaban: *"No solo una parte de los mercados nacionales están siendo servidos por proveedores extranjeros, sino que las importaciones de países terceros también han aumentado más rápidamente que las importaciones de los países miembros. Además, la disminución relativa parece estar asociada más con factores sectoriales que con características nacionales específicas"*<sup>567</sup>.

Sin embargo, no todos tienen la misma opinión, y algunos mantienen que la Comunidad ha sido siempre proteccionista<sup>568</sup>. Lo cierto es que existen incentivos para establecer obstáculos frente a terceros. La existencia de una mayor competencia dentro del mercado interior europeo es un poderoso estímulo para unir esfuerzos frente a terceros Estados. Mientras

---

<sup>566</sup> VINER, J. (1950): "The Custom Unión Issue" New York, p.41.

<sup>567</sup> JACQUEMIN, A. y SAPIR, A. (1988): "European Integration or World Integration?" en Weltwirtschaftliches Archiv, Band 124. Heft 1. pp.127 y ss.

<sup>568</sup> Cfr. HINDLEY, B. (1989): "Europe: Fortress or Freedom in 1993?" *Occasional Paper* n.2. The Bruges Group. p.14.



se cierran fábricas y se eliminan puestos de trabajo por la nueva competencia, es difícil que desde los Estados nacionales que lo padecen no se levanten requerimientos a la Comisión para que proteja a sus industrias.

Los resultados del AUE han sido alcanzados a través de la negociación. Su aplicación exigirá también la negociación entre los diferentes Estados en la que no participarán, aunque si se verán afectados los países no comunitarios. No es difícil prever que la negociación se puede llevar a cabo con cargo en los *ausentes*.

Para corroborar esas afirmaciones y analizar la política comercial del Acta Unica, podemos utilizar la distinción que realizó Cooper acerca de los posibles peligros del mercado único: las restricciones tomando como base los Tratados (artículo 1115) y las medidas de control de la competencia (medidas *antidumping*)<sup>569</sup>.

---

<sup>569</sup> COOPER, R.N. (1989): "Europe Without Borders" en Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp.331 y ss.

## a) Aplicación del artículo 115 TCEE

El artículo 115 TCEE permite que cuando determinadas medidas del tráfico comercial *provoquen dificultades económicas en uno o varios Estados* se fijen medidas de protección de acuerdo con la Comisión. Si el caso fuera considerado urgente, *los Estados miembros podrán adoptar directamente, durante un período transitorio, las medidas necesarias, notificándolas a los demás Estados miembros, así como a la Comisión.* Tomando como base este precepto la Comisión puede autorizar a un Estado Miembro a excluir un producto bajo su protección del libre movimiento dentro de la Comunidad.

De esta forma, en el período 1982/83, existían 50 productos en la República Federal sometidos a las restricciones del art.115, mientras en la misma etapa, en Francia e Italia había 500. El Libro Blanco de la Comisión se fija la fecha de diciembre de 1992 para que desaparezcan ese tipo de cuotas del territorio de la Comunidad, fijándose una política comercial común para el área<sup>570</sup>. Una vez unificadas las restricciones, la pregunta que se plantea es en qué magnitud permanecerán esas cuotas respecto a terceros Estados.

Las restricciones del art.115 son reflejo de la existencia de fuertes intereses sobre los productos afectados. Esos intereses, con la aprobación

---

<sup>570</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): *White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final, Brussels 14.17.85, p.35 y 36.

del Acta Única no desaparecen, sino que, al contrario, sufren una mayor competencia. El resto de los productores que no han conseguido esas restricciones (grupos alemanes, por ejemplo, en sectores protegidos en Francia e Italia) no sólo no les perjudica, sino que les beneficia que se establezcan esas medidas –a nadie amarga un dulce– por lo que es previsible que se establezca, al contrario de los estándares, el nivel más alto.

¿Pueden evitar los gobiernos esta situación? Como han señalado altos funcionarios de la Comunidad, la política exterior común es un autentico libro blanco<sup>571</sup>. Hay un retraso importante en todas las directivas sobre esta materia, especialmente si las comparamos con las que regulan las condiciones mínimas intracomunitarias.

Por otro lado, los grupos que exportan productos en la Comunidad no son votantes ni consumidores y por tanto no toman parte en la toma de decisiones de cada Estado. El interés que puede tener un gobierno por contemplar sus sugerencias no pasa de una fuerte presión por establecer medidas bilaterales.

---

<sup>571</sup> THE ECONOMIST (1988): *Europe's Internal Market Survey*. (9.VII.1988). p.12.

## b) Medidas de control de la competencia: *antidumping*

El interés por estudiar las medidas antidumping reside en que son el instrumento fundamental de la política comercial de la Comunidad<sup>572</sup>. Si queremos conocer cuáles son los resultados del Acta Única en su relación con terceros Estados, debemos detenernos en las medidas antidumping. Aunque como tendremos ocasión de ver, el Acuerdo de Luxemburgo sólo aborda el tema en cuanto a su control por el Tribunal de Justicia, la incidencia que tienen estas medidas de cara a la creación de un mercado único competitivo son relevantes. De hecho, una de las conclusiones de este apartado es el incentivo que suponen las medidas contra el dumping, especialmente los *Undertaking*, para la formación de carteles.

El hecho cobra un mayor importancia para nuestro trabajo si se aborda desde un nuevo punto de vista. El procedimiento de demanda y aprobación de las medidas Antidumping ponen de manifiesto un modo de entender la formación de un espacio competitivo, que corresponde a lo que hemos llamado cooperación. Una organización internacional, en este caso la Comisión de las Comunidades, es la que recibe la demanda y fija la sanción sobre la que posteriormente desarrollara unos mecanismos de control. La intervención de la Comisión, con el fin de lograr un mercado competitivo, tiene una serie de efectos *perversos* o al menos no esperados, que pueden conducir al resultado contrario. Tratando de penalizar una

---

<sup>572</sup> Cfr. BAEL, Ivo Van Bael y BELLIS, J.F. (1989): "EEC Antidumping and Other Trade Protection Laws" Bicester, CCH: 2ed.

practica que, en teoría, distorsiona la competencia, se consigue que ésta no exista.

El concepto de dumping se encuentra en las disposiciones del GATT: se trata de vender por debajo del "valor normal"<sup>573</sup>, es decir, vender por debajo de los costes o vender en el extranjero a un precio mayor del cargado en el mercado interior. La racionalidad de su penalización se encuentra en que establece de forma injusta, *unfair*, discriminaciones entre los oferentes. Pronto se descubrió que las medidas Antidumping podían ser utilizadas como barreras al comercio y se promulgaron dos Códigos, en la Ronda Kennedy en la Ronda Tokio a fin de regular su aplicación. La idea básica es que para esas medidas puedan llegar a aplicarse, debe existir dumping y daño moral, detendiéndose en clarificar cuando se dan esos supuestos.

La Comunidad ha considerado la existencia de dumping siempre que el precio en el territorio de la Comunidad no sea sustancialmente mayor que el fijado en el mercado doméstico con el fin de evitar, fundamentalmente, las exportaciones en los sectores automovilístico y de alta tecnología<sup>574</sup>.

---

<sup>573</sup> En el artículo VI.1 del Tratado GATT se lee lo siguiente: *"Las partes contratantes reconocen que el dumping, por el que los productos de una país son introducidos en el mercado de otro Estado, a un precio menor del valor normal de los productos debe ser condenado siempre que esta cause o pueda causar daños materiales a una industria establecida en alguno de los Estados Contratantes, o pueda considerarse que retarda el establecimiento de una empresa doméstica"*

<sup>574</sup> HINDLEY, B. (1988): *"Dumping and the Far East Trade of the European Community"* en *World Economy*, vol.11, n.4, December.

Como señala Deardoff<sup>575</sup> *"donde el dumping tiene lugar en la clásica forma de discriminación de precios, no es el bajo precio sino el alto en el interior el que debe ser objetado, de forma que las medidas antidumping no tienen mucho sentido económico"*. Sin embargo, puede objetarse que el dumping supone una pérdida de bienestar efectivo para los empresarios y trabajadores de las empresas de ese mercado, mientras el beneficio que obtendrían los consumidores es potencial<sup>576</sup>.

Un nuevo argumento a favor de las medidas antidumping se refiere a la existencia de un monopolio: la discriminación de precios desarrollada por el país exportador refleja la existencia de un monopolio en su mercado interior que ha sido posible por la existencia de barreras al comercio. Las medidas antidumping serían un instrumento, no para elevar el precio de las exportaciones sino para aplicar medidas de presión con el fin de remover las barreras y hacer ese mercado más competitivo. Este fue el argumento utilizado, por ejemplo, en el caso de las máquinas electrónicas de escribir

---

<sup>575</sup> DEARDOFF, A.V. (1990): *"Economic Perspectives on Antidumping Law"* pp.26 en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): *"Antidumping Law and Practice"* New York. Harvester Wheatsheaf.

<sup>576</sup> Aunque se podrían resarcir mediante un impuesto sobre los beneficiados y todos podrían llegar a alcanzar una situación pareto eficiente, hay unas ganancias en abstracto y unas pérdidas en concreto. De esta forma el dumping actuaría como una válvula de escape de un sistema de libre comercio, proporcionando un instrumento para satisfacer las demandas proteccionistas, que de otra manera podrían erosionar el sistema. El argumento puede ser correcto; sin embargo, esto nada tiene que ver con la defensa de las medidas antidumping como un medio de mantener un espacio competitivo. Más bien parece deberse a la aceptación de una serie de pretensiones, que por razones que ahora no interesan, se consideran dignas de ser tenidas en cuenta.

por la CEE<sup>577</sup>. Sin embargo, es dudoso que sea ese el objeto de las antidumping. No resolvería el problema interior el hecho de que otros países abrieran sus mercados. Además, y lo que resulta más relevante, tal vez existan otros medios menos costosos en términos de bienestar para corregir un poder monopolístico.

Un análisis económico acerca de los fenómenos de dumping comunitario parece concluir que estas prácticas no suponen una real amenaza a las condiciones de competencia en un mercado. Por el contrario, las practicas antidumping parecen más bien responder a un interés por tener en cuenta las demandas de protección que desde las empresas en el interior se envían a las agencias nacionales e internacionales: *"Denominar a ordinarias prácticas comerciales como dumping y establecer medidas de antidumping contra las mismas, es proporcionar a las empresas domésticas una arbitraria e ilimitada protección frente a la competencia que pudiera reducir el coste de los consumidores"*<sup>578</sup>. Por otro lado, la Comisión no ha tenido ningún problema en manifestarlo así. Cuando en algunos procesos los exportadores encausados han apelado al "interés de la Comunidad" y de sus consumidores que se verían perjudicados por las medidas antidumping, las autoridades de Bruselas han señalado que el interés de la Comunidad es el interés de sus demandantes<sup>579</sup>. Las corporaciones industriales

---

<sup>577</sup> Canon France, S.A., Canon Rechner Deutschland GmbH y Canon (GB) v. Consejo. Caso 277/85. Sentencia citada por BELLIS, J.F. (1990): *"The EEC Antidumping System"* pp.71, en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): *"Antidumping Law and Practice"* New York, Harvester Wheatsheaf.

<sup>578</sup> Cfr. DEARDOFF (1990): *Op.Cit.*, p.39.

<sup>579</sup> Cfr. por ejemplo, Sentencia. *Urea*, Official Journal of European Communities (1987) L121/11; *St. Sensitized Paper*, Official Journal of European Communities (1984), L124/45.

europas han fomentado su uso como mecanismo de protección en diferentes ocasiones<sup>580</sup>.

Para determinar la existencia del dumping el Reglamento 2423/88 muestra su total preferencia por los precios no reales, sino *construidos*. El margen del *dumping* no se obtiene a partir de la diferencia entre el precio doméstico y el precio de exportación, sino que resulta de la construcción de un valor normal para el precio doméstico, computando los costes de producción del bien y añadiendo los gastos generales más un margen de beneficio. Es imposible afirmar que con este método se pueda verificar la existencia real de una política discriminatoria de precios por parte del país exportador<sup>581</sup>.

Resulta relevante para la comparación que durante todo este capítulo se esta realizando entre fenómenos de cooperación y competencia el análisis de la formación de las medidas antidumping. Se trata de un supuesto paradigmático de lo que hemos denominado "cooperación" donde se refleja la actuación de la organización internacional.

Según el primer artículo del Reglamento 2423/88 de 11 de julio, el establecimiento de las medidas antidumping es responsabilidad exclusiva de la Comunidad Europea para sus Estados Miembros. En su fijación y control

---

<sup>580</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Industrias Químicas Europeas (CEFIC), la del Acero (Eurofer), Metales no ferrosos (Eurometaux) y Electrónica (Eacem). Cfr. BELLIS (1990): *Op.Cit.*, p.44.

<sup>581</sup> GARCIA LOPEZ, J. (1991): "*Las normas de protección selectiva en el comercio internacional y su incidencia sobre las relaciones privadas de intercambio: Derecho Antidumping Comunitario y Acuerdo General de Tarifas y Comercio*". Tesis Doctoral. Universidad Complutense, pp.64 y ss.



trabajan las instituciones más relevantes de la Comunidad, es decir, Comisión, Consejo, Parlamento, y Corte de Justicia<sup>562</sup>: El Consejo tiene la potestad de fijar las sanciones definitivas ante conductas de dumping. Los Estados miembros pueden actuar también a través del Consejo Anti-dumping, que tiene un poder de veto en el momento establecer esas sanciones. La labor del Parlamento es meramente consultiva. A través de su actividad y sus propuestas se han recogido las categorías de "dumping social" y "dumping de servicios" con el fin de proteger sectores hasta ahora no contemplados<sup>563</sup>.

La actividad de la Corte de Justicia se reduce a un control de legalidad sobre las actividades del Consejo y la Comisión. Como establece la sentencia *Miniature Bearings* (mayo, 1987), el Alto Tribunal solo puede actuar cuando exista "manifiesto error o abuso de poder". Esta interpretación supone que el Tribunal no entra a juzgar el contenido de la pretensión; únicamente su legalidad formal y la no existencia de error manifiesto, se establece un principio "pro Commissione" en los procesos antidumping<sup>564</sup>. En el seno de la Conferencia Intergubernamental para la redacción del Acta Única, se propuso que el nuevo Tribunal de Primera Instancia tuviera

---

<sup>562</sup> VANDOREN (1986): "The Interface between Anti-Dumping Law and Policy in the European Community" en *Legal Issues of European Integration*, T. II, p.11 y ss.

<sup>563</sup> BELLIS, J.F. (1990): "The EEC Antidumping System" pp.44, en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): "Antidumping Law and Practice". New York. Harvester Wheatsheaf.

<sup>564</sup> Cfr. VAN BAELE, I. (1990): "Lessons for the EEC: More Transparency, Less Discretion and, at Last, a Debate?" pp.407 y ss. en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): "Antidumping Law and Practice" New York. Harvester Wheatsheaf.

competencias en esta materia<sup>585</sup>. Sin embargo, la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1988 sobre las enmiendas al Reglamento sobre medidas antidumping, y a propuesta de la Comisión, la Corte de Primera Instancia quedo privada de aquellas competencias, desapareciendo una última posibilidad para su control<sup>586</sup>.

La Comisión realiza el papel principal a la hora de fijar las medidas antidumping. Su actividad, desarrollada por un centenar de funcionarios<sup>587</sup>, consiste en recibir las demandas presentadas por las empresas domésticas "en nombre de la industria de la Comunidad", tramitarlas, investigar si existe una conducta de dumping punible, y establecer las medidas temporales, si es el caso. Tiene también competencia exclusiva en lo que se refiere a la propuesta de sanciones definitivas que deben ser aprobadas por el Consejo.

La labor de investigación que desarrollan las autoridades comunitarias trata de comprobar la "evidencia suficiente" en la demanda presentada. A ese fin establece relaciones con los productores comunitarios afectados y con los exportadores. Como señala Bellis<sup>588</sup> con anterioridad a la Sentencia. *Ballbearings*<sup>589</sup>, los procedimientos de antidumping desarrollados por la Comisión servían como mecanismos para que los funcionarios comunita-

---

<sup>585</sup> DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.288-289.

<sup>586</sup> Cfr. *Capítulo V. Apartado 5.2.2.1.*

<sup>587</sup> Cfr. BELLIS (1990): *Op.Cit.*, p.45.

<sup>588</sup> BELLIS (1990): *Op.Cit.*, p.51.

<sup>589</sup> (113, 118-121/78) *NTN Toyo Bearing v. Council* (1979) ECR 1185.

rios negociaran acuerdos sobre el precio con los exportadores. El Fallo de la citada Sentencia supuso la necesidad de adoptar una serie de mecanismos de audiencia y plazos para las partes, hasta ahora obviados por la Comisión. El resultado ha sido que se ha reducido de forma importante el número de sanciones definitivas decretándose, en la mayoría de los casos, un *undertaking* o promesa temporal realizada por los exportadores. Este procedimiento se puede omitir

Tabla 7.2.: Número de empresas que han participado como demandantes ante procesos *antidumping* en la Comunidad Europea (1980-1988).

Tipo de medida	Procesos				
	Número de Empresas que participan				Número Total
	1	2-4	5-8	>8	
<i>I. Número de demandantes (CEE)</i>					
Medidas provisionales	33	56	59	30	178
M. provisionales parciales	2	5	3	3	13
Sanciones definitivas	14	12	21	13	60
<i>II. Número de demandados (No-CEE)</i>					
Medidas provisionales	147	27	3	-	177
M. Provisionales parciales	-	4	6	2	12
Sanciones definitivas	27	19	6	3	55
<i>III. Número total de demandantes y demandados</i>					
Medidas provisionales	-	57	71	49	177
Medidas provisionales parciales	-	1	4	7	12
Sanciones definitivas	-	17	17	21	55

Fuente: Oficial Journal of European Communities, Series C y L, 1978-1988. Stegemann (1990).

**Tabla 7.3.: Cuota de mercado de las empresas que han participado como demandantes en procesos *antidumping* en la Comunidad Europea (1980-1988).**

Tipo de medida	Cuota de mercado				
	En porcentajes				Me dia (%)
	<20	20-49	50-79	>80	
I. Cuota de los demandantes (CEE)					
Medidas provisionales	-	5	6	4	57.4
M. provisionales parciales	1	4	8	3	60.0
Sanciones definitivas	1	4	10	-	65.2
II. Cuota de los demandados extr- anjeros (No-CEE)					
Medidas provisionales	34	18	6	-	22.5
M. Provisionales parciales	20	3	3	-	19.0
Sanciones definitivas	7	13	3	-	30.4
III. Cuota total de demandantes y demandados					
Medidas provisionales	-	-	4	10	87.3
Medidas provisionales parciales	-	1	3	12	86.1
Sanciones definitivas	-	-	2	13	65.2

*Fuente:* Official Journal of European Communities, Series C y L, 1978-1988. Stegemann (1990).

En los procedimientos de antidumping comunitarios intervienen muy pocas empresas (*Tabla 7.2*), normalmente rivales. En esa Tabla se recogen el número de participantes en 251 procesos durante el período 1980-1988. Dos tercios de todos los procesos incoados por la Comisión se refieren exclusivamente a tres sectores: Química, Ingeniería Mecánica y Producción de Acero. Si además tenemos en cuenta los datos de la *Tabla 7.3*, entre demandantes y demandados cubren generalmente más del 50% del mercado, la posibilidad de conductas colusivas a nivel internacional a través del antidumping se muestra bastante real.

Esta posibilidad queda especialmente de manifiesto en los procedimientos de "undertaking", como inmediatamente veremos. Existen dos tipos de medidas Antidumping: medidas definitivas o medidas provisionales. Las medidas definitivas se pueden dividir en las siguientes<sup>590</sup>:

- a) Obligaciones "ad valorem": St. *Polyester Yarn*<sup>591</sup>
- b) Obligaciones basadas en un precio mínimo: St. *Standardized Multi-phase Electric Motors*<sup>592</sup>.

---

<sup>590</sup> Cfr. MESSERLIN, P.A. (1989): "The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-1985" en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 125. Heft 3. pp.570 y ss.

<sup>591</sup> *Polyester Yarn*. Official Journal (1988), L151/39.

<sup>592</sup> *Standardized Multi-phase Electric Motors*. Official Journal of European Communities (1987), L83/1.

- c) Obligaciones mixtas: Ad valorem y precio. *St.Roller Chains for Cycles*<sup>593</sup>.

La forma de sanción elegida depende de la naturaleza del producto exportado. Así por ejemplo, en el caso de productos agrícolas se suelen establecer obligaciones basadas en el precio mínimo. Después de las Enmiendas del Consejo al Reglamento sobre medidas Antidumping (22.VI.1987), este tipo de medidas pueden aplicarse a bienes ensamblados o producidos en la Comunidad siempre que:

- Sean producidas por un grupo sujeto a un procedimiento sobre medidas antidumping.
- La producción haya comenzado o aumentado después de la demanda.
- El 60% de las partes ensambladas provengan del exterior.

Estas medidas se han pensado para hacer frente a la exportación de productos japoneses y se han aplicado a productos como máquinas de escribir electrónicas, excavadoras hidráulicas o fotocopiadoras<sup>594</sup>.

Las medidas provisionales que puede llevar a cabo la Comisión se conocen como "Undertakings" y son de dos tipos:

---

<sup>593</sup> *Roller Chains for Cycles*. Official Journal of European Communities (1988) L 115/1.

<sup>594</sup> Cfr. *Electronic Typewriters*, Official Journal of European Communities (1987) C235/2; OJ (1988) L203/1; *Hydraulic Excavators*, OJ (1988) L101/24; *Plain Paper Photocopiers*, OJ(1988) C44/3.

- a) Promesa de revisar los precios con el fin de eliminar el margen de dumping o el daño. *St. Cooper Sulphate from Bulgaria*<sup>595</sup>
- b) Promesa de cesar las exportaciones: *St. Paint, Disiemper, Varnish and Similar Brushes*<sup>596</sup>.

Las medidas provisionales, los "Undertaking", se han convertido en la vía fundamental para establecer un proceso antidumping. De los 251 procesos incoados entre 1980 y 1988 y que fueron objeto de sanción, 202 se resolvieron mediante este procedimiento, mientras solo 49 llegaron a aplicarse medidas definitivas<sup>597</sup>. Una de las posibles causas ya ha sido comentada al hablar del procedimiento. Otro incentivo puede encontrarse en la maximización de autonomía que realiza la Comisión frente al Consejo, tal y como se ha explicado en epígrafes anteriores. En todo caso, los funcionarios de la Comisión se mostraban orgullosos de este resultado ya que consideraban haber alcanzado una solución "negociada" al problema. De hecho la Comisión ha considerado un éxito el hecho de ninguna de las partes haya interpuesto ningún recurso a las medidas establecidas<sup>598</sup>.

---

<sup>595</sup> *Cooper Sulphate from Bulgaria*. Official Journal of European Communities (1988) C200/9.

<sup>596</sup> *Paint, distemper, Varnish and Similar Brushes*. Official Journal of European Communities (1988) C257/5.

<sup>597</sup> Official Journal of European Communities, Series C y L, 1980-1988.

<sup>598</sup> Cfr. STEGEMANN, K. (1990): "EC Anti-Dumping Policy: Are Price Undertakings a Legal Substitute for Illegal Price Fixing?" en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126. Heft 2. pp.270.



Sin embargo, otros autores no coinciden en esas calificaciones. Así, Velmust<sup>599</sup>, teniendo en cuenta que las demandas se presentan con el asesoramiento y respaldo de los Gobiernos nacionales, señala que se trata de una vía para establecer carteles esponsorizados por las administraciones nacionales al establecer acuerdos sobre precios y cantidades.

Lo cierto es que existen incentivos para el acuerdo/colusión entre exportadores e importadores desde el momento en el que los Undertaking, a diferencia de otras medidas antidumping, permiten que parte de las rentas generadas por la elevación de precios repercutan en los importadores. Al mismo tiempo, la propia naturaleza del Undertaking, que exige la cooperación entre las dos partes, facilita alcanzar un acuerdo que frecuentemente no es más que un sustituto a la fijación legal de precios<sup>600</sup>. La Comisión actúa como intermediario entre las dos partes. De esta forma, ciertas actividades llevadas a cabo por las partes que, de otra manera, podrían violar la legislación antimonopolio de la Comunidad, gracias a la actividad de la Comisión quedan inmune. Los procedimientos antidumping se transforman así en un medio de facilitar los acuerdos de colusión internacional.

Este aspecto, que puede resultar paradójico queda más patente si tenemos en cuenta una nueva disposición en el procedimiento antidumping. Desde el momento en el que se presenta la demanda por parte de un productor comunitario, se establece como medida cautelar para el resto de

---

<sup>599</sup> VELMULST, E.A. (1987): "Antidumping Law and Practice in the United States and the European Communities: A Comparative Analysis", p.220. Amsterdam, 1987.

<sup>600</sup> Cfr. STEGEMANN (1990): *Op.Cit.*, p.294.

exportadores del sector que no han sido demandados una obligación *residual*, equivalente al nivel máximo de sanción dependiendo del producto. La posición de los terceros es todavía peor si tenemos en cuenta que, a partir de la *St. Sodium Carbonate*<sup>601</sup>, no pueden acogerse al procedimiento de Undertaking. De esta forma, tan pronto como ellos exportan se ven sujetos a las máximas obligaciones impuestas en el caso, y sin la posibilidad de acogerse al compromiso previsto en el Undertaking<sup>602</sup>. Este resultado, cuya racionalidad es difícil de explicar resulta perfectamente consistente con la hipótesis de la colusión entre exportadores e importadores que intervienen en el undertaking.

Las medidas antidumping finalmente presentan también las ventajas de ser consistentes con el GATT<sup>603</sup>, tienen un carácter más selectivo que las restricciones voluntarias a la exportación (VER), permiten una amplia gama de medidas y una negociación en cada caso al tiempo que presentan un carácter preventivo, ya que pueden dirigirse contra exportadores potenciales. Se trata no sólo de un instrumento de defensa del mercado sino de una base útil para la política comercial<sup>604</sup>.

---

<sup>601</sup> *Sodium Carbonate*, Official Journal of European Communities (1984) L206/15.

<sup>602</sup> Cfr. BELLIS (1990): *Op.Cit.*, p.56.

<sup>603</sup> En este sentido, cfr: JACKSON, J.H. (1990): "*Dumping in International Trade: Its Meaning and Context*" en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): "*Antidumping Law and Practice*" New York. Harvester Wheatsheaf

<sup>604</sup> Así por ejemplo, en los años de la crisis del acero fueron utilizadas con el fin de conseguir que los países exportadores llegaran a un acuerdo sobre cuotas. Cfr. VAN BAEL (1990): *Op.Cit.*, p.405.

#### 7.2.3.4 Política Monetaria

##### a) Evolución de los proyectos sobre Unión Monetaria en Europa

Aunque sólo hay en el Acta Única un nuevo artículo consagrado a la política monetaria (el 102.A), los debates sobre esta cuestión ocuparon gran parte del tiempo en la Conferencia<sup>605</sup>. En este apartado, se estudiará el camino que ha concluido en la redacción de ese artículo, y posteriormente en el Proyecto Delors, aprobado en 1989. De acuerdo al método de análisis utilizado en las páginas anteriores, se estudiarán vías alternativas a las propuestas desde la Comisión. En el *Apéndice III* de este trabajo se ha elaborado un estudio sobre los costes y beneficios de una unión monetaria, tomando como base el debate que tuvo lugar en los años sesenta sobre las áreas monetarias óptimas.

La primera vez que se plantea de una manera formal el objetivo de lograr una Unión Económica y Monetaria en la Comunidad, tiene lugar en la Cumbre de la Haya (1969), de la mano del Canciller Brandt. El comunicado de la Cumbre señala que *se ha convenido en enviar al Consejo,*

---

<sup>605</sup> Cfr. DE RUYT (1989): *Op.Cit.*, p.185 a 187.

*de acuerdo al Memorándum presentado por la Comisión el 12 de febrero de 1969, un plan por etapas elaborado a lo largo del año 1970 para la creación de una Unión Económica y Monetaria*<sup>606</sup>.

Como resultado de esta Cumbre se elaboran dos planes, el *Plan Barre* y el *Plan Werner* que denotan ya dos modos de concebir la integración monetaria. El primero<sup>607</sup> establece un sistema de cooperación monetaria a corto plazo, que se puede ir estrechando en un período de diez años dependiendo de las circunstancias económicas. La idea que se encuentra como substrato de este proyecto es la necesidad de alcanzar una cierta convergencia entre las economías de cada Estado, antes de llevar a cabo la cooperación monetaria.

El *Plan Werner*<sup>608</sup> tiene un carácter más ambicioso, incluyendo la armonización de las políticas presupuestarias y fiscales, la creación de políticas comunes en materia estructural, regional y de medio ambiente, la convertibilidad total de las monedas y la fijación inamovible de los tipos de cambio, la liberalización en los movimientos de capitales, la creación de un Banco Central Europeo y el poder legislativo del Parlamento. Se ha señalado, de forma acertada, que este Informe sirvió como base para la redacción del Acta Única, y de forma muy especial de las propuestas que se han realizado para la Unión Monetaria. Se trata de un enfoque diferente

---

<sup>606</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, N.1/1970, p.15.

<sup>607</sup> *Décision du Conseil du 26 janvier 1970, Bulletin des Communautés européennes*, n.3/1970, pp.61-62.

<sup>608</sup> DE RUYT, J. (1989): *Op.Cit.*, p.181.

al anteriormente citado, que contempla la Unión Monetaria como una *conditio sine qua non* para alcanzar los beneficios del mercado interior.

Sin embargo, los dos proyectos terminaron en una simple Resolución<sup>609</sup>, sin valor legal relevante. La decisión del Presidente Nixon (15.VIII.1971) de suprimir la convertibilidad del dólar con el oro, acentuaron la necesidad de crear algún mecanismo para mantener la estabilidad de las monedas. De esta forma se fijó en el Acuerdo de Bâle (10.IV.1972) unas bandas de fluctuación: *la serpiente en el túnel*.

En el área política, el discurso de Jenkins acerca de la necesidad de una Unión Monetaria y el Acuerdo franco-germano de cooperación; y en el área académica, el *Manifiesto del Día de Todos los Santos* volvieron a encender el debate, una vez superada la primera fase de la crisis industrial (1977). El resultado fue un intensa discusión sobre el modelo de integración monetaria, que recogía los argumentos de comienzos de los setenta. Planteaba la alternativa entre el *Europa*, una moneda paralela a las monedas nacionales que actuaría en régimen de competencia, o bien la continuación con el régimen de bandas de fluctuación inaugurado con la Serpiente, pero estableciendo otra moneda, el *ECU* como pilar del sistema, al tiempo que se perfeccionaban los sistemas de crédito que se ofrecen para asegurar la paridad. Al final triunfó la segunda opción, y los Consejos de Bréme y Bruselas<sup>610</sup> definieron el Sistema Monetario Europeo. El Acuerdo de esa fecha incluía también la creación de un Fondo Monetario Europeo. El Consejo de Luxemburgo (diciembre de 1980) decidió, sin embargo, retrasar

---

<sup>609</sup> DE RUYT, J. (1989): *Op.Cit.*, p.182.

<sup>610</sup> DE RUYT, J. (1989): *Op.Cit.*, p.23

la fase institucional hasta el "momento más apropiado". Las vísperas electorales en Francia y Alemania, la oposición del Bundesbank a la creación de este organismo, el rechazo de Inglaterra a incorporarse al sistema, y la inminente incorporación de Grecia que no manifestaba mucho entusiasmo con una carga adicional<sup>611</sup> fueron algunas razones que pueden explicar esa decisión.

En la génesis del Acta Única (1983) la Comisión vuelve a destacar el tema y en un *Memorandum*<sup>612</sup> señala la necesidad de incluir la Política Monetaria entre las Nuevas Políticas de esta institución a fin de alcanzar la deseada Unión Monetaria. Ya en la Conferencia Intergubernamental, la Comisión y la Delegación Belga presentan dos proyectos con ese objetivo. En ambos se propone incluir la Unión Monetaria en el artículo 2 del Tratado de Roma, es decir en el capítulo dedicado a los Principios y en la disposición que indica los fines de la Comunidad. Esta propuesta suponía constitucionalizar la Unión Monetaria, y lo que es más relevante en nuestro trabajo, el modo de alcanzarlo, a saber, a través de la Comunidad. Además, la Comisión propone la creación del Fondo Monetario Europeo, según se planteó en el Consejo de Brème, mientras que la Delegación Belga sugería la creación de una Autoridad Monetaria Común.

Después de los debates a los que nos hemos referido en el capítulo anterior entre *monetaristas* –partidarios de la Unión Monetaria para alcanzar el Mercado Único– y *economistas* –defensores de conseguir el Mercado Único a fin de alcanzar la Unión Monetaria–, se decidió trasladar la

---

<sup>611</sup> DE RUYT, J. (1989): *Op.Cit.*, p.184.

<sup>612</sup> DE RUYT, J. (1989): *Op.Cit.*, p.39.

referencia al Preámbulo –de gran importancia simbólica, pero que carecía de valor legal–, y la redacción de un nuevo artículo, el 102A del Tratado de Roma, sobre *"Cooperación en Materia de Política Económica y Monetaria (Unión Económica y Monetaria)"*. De este artículo, interesa ahora destacar dos aspectos:

- a) Se establece en el primer apartado *"el respeto a las competencias existentes"*, lo que supone consagrar el nivel de competencias atribuidas a la Comunidad en esta materia. Este inciso fue duramente criticado por el Parlamento Europeo, lo que provocó que se añadiera en las Declaraciones Finales del Acta (Declaración número 9) *"que la Presidencia y la Comisión, (no los Estados Miembros) consideran que las disposiciones relativas a la capacidad monetaria de la Comunidad introducidas en el Tratado CEE no prejuzgan la posibilidad de un desarrollo posterior en el marco de las competencias existentes"*.
- b) Se recoge en el apartado siguiente, la posibilidad de modificación institucional a través del artículo 236, como ya veinticinco años antes había propuesto el *Informe Werner*.

Tomando como base estas disposiciones, el Consejo de Hannover (1988) dispuso la creación del Comité Delors para diseñar la estrategia a seguir a fin de alcanzar la Unión Monetaria. El resultado, conocido como Informe Delors se presentó en el Consejo de Madrid, comenzando la

primera fase del proyecto. El Informe recibió la aprobación mayoritaria de los políticos y empresarios, si bien en ámbitos académicos ha sido desigualmente aceptado.

Las críticas al *Informe Delors* se refieren fundamentalmente a dos aspectos: El rechazo de la monedas paralelas como medio de lograr la unión monetaria y la falta de mecanismos para asegurar la independencia de la nueva autoridad central. Ambas críticas poseen la misma base: la heteogeneidad de condiciones económicas de los países que van a tener una moneda única; y manifiestan un mismo peligro: la posibilidad de que los niveles de inflación sean más altos con unión monetaria que sin que ésta existiera. En este apartado vamos a estudiar la primera de las objeciones, dejando para el capítulo dedicado a Estados Unidos el problema de la independencia del Banco Central Europeo (Eurofed).

La historia económica de todos los países proporciona evidencias de que los gobiernos tienden a llevar a cabo políticas inflacionarias. Aunque los efectos negativos de la inflación han sido descritos ya desde hace algunas décadas<sup>613</sup>, los gobiernos no han eliminado definitivamente las políticas que conducen a una elevación de precios. La causa de este hecho podría encontrarse en una negligente actividad de los gobernantes o tal vez sea más correcto entender que la inflación es un instrumento para que éstos alcancen sus objetivos. En este sentido, se ha estudiado como la inflación sirve para financiar los déficits públicos, actúa como un impuesto regresivo

---

<sup>613</sup> FRIEDMAN, M. (1971): *Government revenue from inflation* en *Journal of Political Economy*:79, pp.846-859.



sobre los contribuyentes, crea expectativas de empleo y aporta liquidez al sistema<sup>614</sup>.

Del mismo modo que los gobernantes tienen incentivos para fomentar políticas inflacionarias, las autoridades monetarias, es especial, las autoridades del Banco Central tienen incentivos en la dirección opuesta. Si el riesgo de cambio es alto y su moneda tiene escaso valor en los mercados monetarios, los ingresos por señoreaje y la capacidad de influir en la política económica quedan muy limitados. Los intermediarios financieros preferirán utilizar otras monedas para conservar su capital o para realizar transacciones comerciales. La competencia entre Bancos Centrales reduce, de este modo, el riesgo de inflación.

Este incentivo de los bancos centrales podría desaparecer en el caso de la unión económica. Dejando ahora a un lado el resultado final, que exigiría tener en cuenta la nueva autoridad central, puede resultar oportuno centrarnos en la fase de transición. Si esta fase se realiza a través de la coordinación de políticas entre bancos centrales –como sugiere el Informe Delors–, los incentivos que creaba la competencia para reducir la inflación, se reducen. Es cierto que en las últimas declaraciones se han fijado una serie de condiciones para acceder a la tercera fase del EMU, entre las cuales se encuentra un nivel de inflación reducido<sup>615</sup>. Sin embargo esta

---

<sup>614</sup> NEUMANN, M. (1991): *Central Bank Independence as a pre-requisite of price stability* en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *The Economics of EMU. Background studies for European Economy*, n.44. Special Edition. n.1. European Economy. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

<sup>615</sup> Cfr. las conclusiones de la Cumbre de Maastrich en *International Herald Tribune* 20.XII.91, pág.3 y *El País* 19.XII.91, pág.4.

coordinación no asegura que se lleve a cabo en el nivel mínimo de inflación posible<sup>616</sup>. Puede ser, por tanto, interesante analizar las propuestas de competencia monetaria que se han incoado en esta fase de transición.

## b) Competencia Monetaria y Bancos Centrales

El término competencia monetaria *"implica la existencia simultanea de varias unidades monetarias y la libre opción en su uso por parte de las empresas, ahorradores y consumidores"*<sup>617</sup>. Competencia monetaria ha existido en algunos países durante determinados períodos de su desarrollo. Así parece que con posterioridad a la declaración de Independencia de las 13 Colonias americanas convivieron distintas monedas en el interior de los nuevos territorios independientes<sup>618</sup> y de hecho se puede hablar, en cierto sentido, de que existe competencia monetaria si tenemos en cuenta que actualmente en Europa los inversores toman en cuenta no sólo los tipos de interés, sino también los tipos de cambio esperados para cada moneda<sup>619</sup>.

---

<sup>616</sup> Se ha establecido que para poder acceder a la tercera fase hay que tener un nivel de inflación que no sea superior al 1,5 de los tres país que la tengan más baja. Cfr. *Conclusiones de la Cumbre de Maastrich*: IHT 20.XII.91.

<sup>617</sup> CABRILLO, F. (1990): *Competencia Monetaria y Moneda Paralela en la Comunidad Europea*. Mimeo. Cámara de Comercio de Madrid. p.9

<sup>618</sup> MYERS, M. (1970): *A Financial History of the United States*. New York. Columbia University Press. Cap.1-3.

<sup>619</sup> CABRILLO (1990): Op.Cit. p.13.

En general –a excepción del proyecto hayekiano, la competencia monetaria ha surgido como una vía para alcanzar una unión monetaria.

El primer proyecto de competencia monetaria tiene como creador a Hayek que, dentro de un proyecto de desestatalización general plantea la posibilidad de desnacionalizar el dinero<sup>620</sup> y la pérdida del derecho de señoreaje por parte del Banco Central. Este proyecto plantea serios problemas a la hora de llevarlo a la práctica, ya que no parece, al menos en un breve plazo, posible eliminar el papel que juegan las monedas nacionales y los bancos centrales. Así, las propuestas de competencia suelen tomar como punto de partida la existencia de monedas nacionales, a las que se les une una moneda de nueva creación estableciéndose la competencia entre ellas<sup>621</sup>.

Dos son los proyectos más importantes que hasta la fecha se han presentado tomando como punto de partida la competencia monetaria: El Proyecto *Europa* recogido en el *Manifiesto del Día de Todos los Santos*, y el Proyecto de ECU duro, presentado por el gobierno británico en 1990.

- a) *Proyecto Europa* : Recogido en el Manifiesto publicado por *The Economist* el 1 de Noviembre de 1975, se plantea como

---

<sup>620</sup> HAYEK, F. (1983): *La desnacionalización del dinero*. Trad. cast. publicada por el Instituto de Economía de Mercado. Unión Editorial.

<sup>621</sup> *THE ALL SAINTS' DAY MANIFESTO FOR EUROPEAN MONETARY UNION*, p.38. Citamos por el texto recogido en FRATTIANNI, M. y PEETERS, T. (1979): *"One Money for Europe"* Praeger Publishers, New York. Puede consultarse una edición castellana en CABRILLO, F. (1991): *Lecturas de Economía Política*. Minerva Ediciones.

una respuesta del mundo académico a la *"falta de progreso hacia el objetivo de la unión monetaria europea y la pasividad que se observa ante el problema de la inflación"*<sup>622</sup>. La causa próxima del pronunciamiento de este conjunto de profesores universitarios se encuentra en la publicación, un tiempo antes, del Informe Werner.

Los autores del Manifiesto observan como las propuestas que contiene Werner en su Informe son irrealizables a corto plazo, y lo que resulta más importante, si llegaran a término *"conducirían a una crisis en la Balanza de Pagos, que destruiría la unión conseguida y provocaría una ineficiente asignación de recursos, de la que el desempleo sería el aspecto más visible y sensible políticamente"*<sup>623</sup>. Esta parece que es la razón que invita a los firmantes a pronunciarse por un sistema que sea viable y económicamente eficiente. En la propuesta n.º 1 de su Manifiesto hacen notar que no creen posible alcanzar una unión monetaria *"realizada por burócratas y estructuras legalísticas, sino por la fuerza del mercado"*<sup>624</sup>.

La primera crítica al Informe Werner se basa en su propuesta de establecer tipos de cambio fijos y no ajustables como vía para conseguir el ajuste externo e interno, por las evidentes disparidades entre las políticas económicas de los Estados miembros. Como solución proponen la creación de una

---

<sup>622</sup> MANIFESTO (1979), p.37.

<sup>623</sup> MANIFESTO (1979), p.38.

<sup>624</sup> Manifiesto (1979), p.43.

nueva moneda, el *Europa*, "con un poder de compra constante, basada en un Tratado sobre Unión Monetaria, y que circularía de forma paralela al resto de las monedas nacionales<sup>625</sup>". El tipo de cambio sea variable en función de las modificaciones experimentadas por los índices de precios de las economías europeas, pero al establecer un poder de compra constante se "*evitaría el impuesto de la inflación*", ya que se hace una llamada a los gobiernos para que establezcan impuestos "explícitos"<sup>626</sup>.

Se propone también un mecanismo para mantener estable el *Europa*, mediante el anclaje del nivel de precios a una cesta de bienes representativos constante en términos de *Europas*. La cesta de bienes podría ser definida como la suma ponderada de las cestas de bienes nacionales utilizadas para calcular los índices de precios en el interior de cada país. El *Europa* quedaría en si mismo definido en términos de una cesta de monedas nacionales.

Por ultimo, proponen que las nueva institución que sea creada para ostentar la política monetaria, tengan la misma independencia y el mismo respeto a la Ley que las autoridades judiciales.

El proyecto fue objeto de un relevante debate. Algunas de sus propuestas fueron acogidas tres años después al crear el Sistema Monetario Europeo (1979). Sin embargo, el enfoque general de competencia y moneda paralela fue rechazado ya

---

<sup>625</sup> MANIFESTO (1979), p.41.

<sup>626</sup> Manifiesto (1979). Propuesta n.8.

que suponía dejar al mercado la solución final, lo que no concordaba con los planteamientos comunitarios que hemos ido describiendo a lo largo de estas páginas, al tiempo que suponía una pérdida de discrecionalidad por parte de los gobiernos nacionales que no se veía posible. La integración monetaria debía llevarse a cabo a través de lo que hemos denominado cooperación y no a través de la competencia.

- b) *El Proyecto del Tesoro Británico: El Informe Delors*, aprobado en el Consejo de Madrid de junio de 1989, recoge en tres etapas las propuestas del Informe Werner sobre total e irreversible convertibilidad de las monedas, completa liberalización de los movimientos de capitales y eliminación de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio. El Informe se dedica a justificar la necesidad de unión monetaria en Europa, el procedimiento utilizado y las fases que comprende. Así se describe el contenido de cada una de los momentos: en la Primera Fase se prevé la culminación del mercado único europeo, la liberalización de los movimientos de capitales, la colocación de todas las monedas en la banda estrecha del ECU y su uso extendido. La Fase II comprende la creación del EuroFed y el estrechamiento de las Bandas. Por último, la tercera fase supone la fijación total de los tipos, el uso de una

única moneda y el traspaso de las competencias sobre política monetaria al EuroFed<sup>627</sup>.

En el punto 47 del Informe se expresan las razones por las que no se ve conveniente la utilización de la competencia entre monedas. Para el Informe, el uso de esta estrategia supondría abandonar el ECU-cesta de monedas y sustituirlo por un nuevo ECU-moneda independiente al margen de las monedas nacionales, lo que no parece aceptable por el peligro que supone para la estabilidad de precios y la coordinación de las políticas económicas.

Del mismo modo que el Informe Delors recoge las propuestas del Informe Werner, la contestación a este obstáculo ya se encontraba en la propuesta alternativa del Día de Todos los Santos<sup>628</sup>. Ante la posibilidad de una inestabilidad de los precios, una de las preocupaciones fundamentales de los redactores del Manifiesto, se indicaba que la moneda paralela solo se emitiría contra monedas nacionales con el objeto de no aumentar la liquidez de la economía; y solo en una etapa posterior, cuando el nuevo sistema estuviera y establecido, cabría la posibilidad de establecer liquidez mediante operaciones de redescuento, préstamos al sistema bancario u operaciones de mercado abierto.

---

<sup>627</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *"One Market, One Money: An Evaluation of the Potencial Benefits and Costs of forming an economic and monetary unión"*, p.37-47. En *European Economy*, n.44. October. Directorate General for Economic and Financial Affairs

<sup>628</sup> CABRILLO (1990): *Op.Cit.*, p.15.

Y como había ocurrido con el Informe Werner, apareció una alternativa al sistema por parte del Tesoro Británico, en la primavera de 1990, que se dirige fundamentalmente a contestar el párrafo citado del Informe Delors.

La diferencia fundamental entre esta propuesta y la presentada en el Manifiesto se encuentra en que este último trata de hacer compatible la competencia monetaria con el Sistema Europeo de Cambios: ¿Es esto posible? Como señala Cabrillo<sup>629</sup> la base del sistema de competencia es la posibilidad de seleccionar entre monedas que tienen distintos tipos de inflación esperada. Sin embargo, un sistema de tipos de cambio fijos funciona bajo el principio de que sus tasas de inflación sean convergentes. A fin de salvar este problema, la propuesta británica propone que los tipos sean fijos pero ajustables, de forma similar al sistema de Breton Woods, lo que no deja de plantear problemas ya que premia la especulación contra la moneda débil a la espera de su devaluación.

La propuesta británica se diseña sobre el establecimiento de una moneda paralela y la creación de una institución, el Fondo Monetario Europeo (EMF). En la primera etapa del Proyecto, el Fondo actuaría como Banco Emisor entregando la nueva moneda sólo a cambio de moneda nacional con el fin de mantener la estabilidad de precios. La segunda fase del modelo supone la conversión del ECU-cesta en un ECU-duro que actuaría como moneda en el centro del sistema de fluctuación de los tipos sin que fuera posible su devaluación o reajuste. En

---

<sup>629</sup> CABRILLO (1990): *Op.Cit.*, p.18.



el caso de que los bancos centrales tuvieran problemas de liquidez con su moneda, podrían acudir a recomprarla en el Fondo. Finalmente y si ese es el deseo de los agentes económicos operando en la Comunidad, llegaría a ser la única moneda en Europa.

En el estudio realizado por la Comisión sobre la unidad monetaria europea, se recogen los principales obstáculos de este proyecto<sup>630</sup>. La primera objeción que se presenta se refiere a la incertidumbre en cuanto a su resultado, ya que provocaría que se hiciera más difícil la posibilidad de controlar las políticas monetarias. Sin embargo, esto resulta ser una de sus principales ventajas, ya que supone que el agente económico no va a tener más costes por utilizar el ECU-duro, desde el momento en el que puede hacer uso del resto de monedas de forma alternativa. Además se señala que si el uso del ECU-duro es reducido, sus efectos macroeconómicos puede ser inapreciables, lo que tampoco parece un grave obstáculo si tenemos en cuenta que el Estudio realizado por la Comisión contiene un número elevado de advertencias sobre los efectos que puede producir en las regiones menos favorecidas de la Comunidad el establecimiento de la Unión Monetaria<sup>631</sup>. En general, el Estudio de la Comisión plantea la propuesta

---

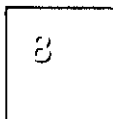
<sup>630</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *"One Market, One Money: An Evaluation of the Potencial Benefits and Costs of forming an economic and monetary unión"*, p.44. En *European Economy*, n.44. October. Directorate General for Economic and Financial Affairs

<sup>631</sup> De hecho, se propone en el Informe que se incrementen de forma importante las ayudas, a través de los Fondos Estructurales, para estas zonas. Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *Op.Cit.*, p.166-169.

británica como una cuestión de soberanía, ya que el nuevo proyecto es un avance sobre el presentado en 1989, pero donde las categorías que se discuten son más políticas que económicas. Desde uno y otro lado, no se percibe que el establecimiento de un sistema institucional de competencia, en general, sea compatible con la soberanía. La competencia supone, como hemos tratado de exponer durante este capítulo, la pérdida de soberanía por el Estado y su devolución al consumidor. El sistema de integración a través de la cooperación implica, por el contrario, el traspaso de esa soberanía del Estado a un organismo internacional<sup>632</sup>.

---

<sup>632</sup> CABRILLO (1990): *Op.Cit.*, p.19 y ss.



## LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ACTA UNICA EUROPEA

8.1. FEDERALISMO REAL Y FEDERALISMO COOPERATIVO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN MERCADO ÚNICO	426
8.2. LA RESERVA FEDERAL (FED) Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES (SEBC)	437
8.3 MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA Y EMIGRACIONES	464
8.3.1. Movilidad y mercado único	465
8.3.2. Movilidad y emigración	472

---

**P**odría argumentarse que algunos de los problemas a los que se ha hecho referencia en los capítulos anteriores son resultados puramente coyunturales, consecuencia inevitable de un proceso de re-diseño en la atribución de competencias sobre nuevas unidades de decisión. Resulta imposible, predecir si estos problemas serán lo suficientemente relevantes como para ahogar los beneficios del proceso que se está llevando a cabo en Europa. A fin de ofrecer algunos puntos de referencia sobre estas cuestiones, puede resultar oportuno el análisis de procesos semejantes desarrollados en el tiempo. Es el caso de los Estados Unidos.

El interés que presenta este modelo es, sin dudas, muy relevante. Se trata del proceso de integración con mayor éxito que se ha llevado a cabo en los tres últimos siglos, sobre todo si tenemos en cuenta los fenómenos de desmembración que estamos viviendo. Del modo de desarrollarse ese

proceso y de los problemas que se han planteado se pueden alcanzar abundantes lecciones para el proceso europeo.

La idea de tomar en cuenta el camino emprendido por la nación americana no es, ni mucho menos, una propuesta nueva. De hecho, desde la creación de la Comunidad parece estar de forma implícita, y en algunas ocasiones también explícita la idea de crear una entidad semejante a los Estados Unidos: Churchill, al término de la segunda guerra mundial anunció su celebre proyecto de crear los Estados Unidos de Europa<sup>633</sup>. Durante la década de los cuarenta y los cincuenta, políticos e intelectuales europeos –a los que hicimos referencia en apartados anteriores– contemplan a Estados Unidos como el modelo a seguir. De forma más reciente, parece que esta idea continua resonando en los promotores de la unidad europea: el *Libro Blanco* propone el mercado formado por los Estados Americanos como el ejemplo a emular en Europa; El *Informe MacDougall* sugiere la intervención de la Comunidad para reducir los desequilibrios regionales del mismo modo que se estaban realizando en Estados Unidos (federalismo fiscal); el *Informe Werner* y posteriormente el *Informe Delors* se inspiran en el Banco de la Reserva Federal para diseñar el futuro Banco Central Europeo<sup>634</sup>...

---

<sup>633</sup> Cfr. capítulo IV.

<sup>634</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1969): *Werner Report*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Committee for the Study of Economic and Monetary Union. "1. Report on Economic and Monetary Union in the European Community; 2. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union" (Delors Report)*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities

La primera pregunta que se plantea ante estos hechos es si realmente Estados Unidos puede servir como modelo. En este sentido las opiniones están encontradas. Algunos autores se apoyan en las estadísticas para demostrar que las comunidades europea y americana son ampliamente dispares. Los indicadores económicos señalan relevantes diferencias. Así por ejemplo, la renta per cápita es cercana al doble en Estados Unidos con relación a Europa, la tasa de desempleo registra también importantes variaciones, que son todavía más acusadas si tenemos en cuenta las diferencias regionales<sup>635</sup>. Sin embargo, no se trata de comparar la situación actual de la nación americana con la suma de países de la Europa Comunitaria; lo que resulta en este momento relevante comparar son los procesos de integración, no los resultados que aparecen notablemente dispares.

Otros autores como Schumann ponen de manifiesto la diversidad del punto de partida. En los Estados Unidos había una común historia de colonización, un lenguaje común y unas creencias también semejantes. Europa, por el contrario, contiene un pasado profundamente diferente, diversas lenguas y creencias también dispares. Sin embargo, este argumento sería válido si el objetivo a alcanzar fuera una uniformidad en los miembros de la Unión. Lo que el argumento de Schuman<sup>636</sup> pone de manifiesto es la existencia de unos mayores costes de transacción, que se refleja en unas limitaciones en cuanto al proceso y al resultado de la integración. James

---

<sup>635</sup> Para un estudio comparativo de indicadores económicos entre Estados Unidos y la Europa Comunitaria, puede consultarse EICHENGREEN, B. (1990): *Currency Union en Economic Policy*, April. 1990. pp. 30 y ss.

<sup>636</sup> Cfr. SCHUMAN, R. (1963): *Pour l'Europe* Paris. Nagel. pp. 113-114.

Buchanan, por el contrario, parece indicar la posibilidad de llevar a cabo esta comparación: "*Europa en 1990 se encuentra históricamente localizada en una situación similar a la de Estados Unidos en 1787. Hay, lógicamente, importantes diferencias; pero, si comparamos las alternativas que se presentan, las semejanzas vencen a las diferencias. La lección de la experiencia americana es clara. Los ciudadanos de Estados separados tienen la ocasión de formar una unión federal, que será el instrumento para alcanzar los enormes beneficios de la integración económica*<sup>637</sup>".

La opinión de Buchanan acerca de la similitud de situaciones entre 1787 y 1992 puede ser, tal vez, matizada, teniendo en cuenta el desarrollo constitucional americano y europeo.

Buchanan parece plantear un escenario pre-constitucional, donde se van cumpliendo todas las condiciones para la confección de una Carta Magna. Sin embargo, una parte importante de la doctrina en derecho comunitario<sup>638</sup> mantiene la existencia actual de una estructura cuasi-constitucional<sup>639</sup> en la Comunidad Europea<sup>640</sup>. Sin pretender abordar la

---

<sup>637</sup> BUCHANAN, J.M. (1990): *Europe's Constitutional Opportunity* en BUCHANAN et al (eds): "*Europe's Constitutional Future*". London. IEA, p.4.

<sup>638</sup> BERNHARDT, R. (1984): *Las fuentes de derecho comunitario. La 'Constitución' de la Comunidad en COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS* (eds): *Treinta años de derecho comunitario* Oficina de Publicaciones. Luxemburgo, pp.73-86; y PETRONI, A. (1991): *Views on a European Constitution*. Paper presented at Karl Brunner Symposium. Interlaken. Switzerland.

<sup>639</sup> Los textos constitucionales serían los Tratados de creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Euratom, el Tratado de Unificación de Instituciones (confirmar nombre), además de los Tratados de Adhesión de cada uno de los Estados y el Acta Única Europea.

naturaleza jurídica de la Comunidad sobre la que no hay –ni parece que habrá en un tiempo– una opinión común, sí se puede afirmar el carácter peculiar de los Tratados Institucionales<sup>641</sup>. La Comunidad aparece, al menos, como una organización con fines específicos, con amplias atribuciones en los aspectos referentes al desarrollo de las cuatro libertades<sup>642</sup> y con una voluntad –que no se ha reflejado con demasiada frecuencia de una forma práctica– en abordar otros muchos aspectos.

Desde esta perspectiva tal vez pueda resultar interesante tomar como punto de referencia la situación de los Estados Unidos a finales del siglo XIX y comienzos de este siglo. Transcurrido ya casi medio siglo desde la guerra civil, se proponen una serie de medidas que tienen como objetivo fomentar los aspectos centralistas de la federación: reforzamiento del ejecutivo, autonomía de la administración, control de la política monetaria y fiscal por nuevas agencias, y limitación del papel de la legislación estatal en el desarrollo del mercado único, mediante una interpretación extensiva de la *commerce clause*. Al mismo tiempo tienen lugar una serie de fenómenos sociales de honda transcendencia económica: migraciones desde el exterior, xenofobia en el interior junto a la defensa de los derechos sociales; y segmentación del mercado laboral.

---

<sup>640</sup> La base para esta opinión, ampliamente compartida, se encuentra en la definición de "Constitución" en sentido formal, como "superley" con primacía sobre las leyes nacionales y en la doctrina del efecto directo. Esta doctrina queda avalada por la jurisprudencia comunitaria, especialmente en las sentencias *Costa* y *Comptoir de vente de la Ruhr*. Cfr. BERNHARDT (1984): *Op.Cit.*, p.75.

<sup>641</sup> La discusión se centra en el carácter supranacional o federal de la Comunidad, de la que se derivan importantes consecuencias en cuanto a su interpretación y legitimación.

<sup>642</sup> Cfr. artículos 9 a 85 del Tratado de Roma.



Si contemplamos ahora los hechos que se están desarrollando a partir del Acta Única, sorprende el paralelismo que se puede constatar: Transcurrido ya medio siglo desde la segunda guerra mundial, los objetivos marcados desde la Comisión a fin de gozar de mayor autonomía coinciden en gran medida con los que se habían propuesto en Estados Unidos un siglo antes. Los fenómenos sociales, por los acontecimientos ocurridos en el Este de Europa y en las regiones limítrofes al continente, parecen que pueden llegar a provocar situaciones similares a las del supuesto americano. El caso toma un inusitado interés si tenemos en cuenta que este período se cierra con la crisis más importante que se ha desarrollado en el mundo occidental: la crisis de 1929.

Las diferencias son, por otro lado, lo suficientemente importantes como para que la historia no se vuelva a repetir. Sin embargo, parece relevante estudiar este momento en el proceso de integración de los Estados Unidos ya que puede proporcionarnos interesantes lecciones para el camino que ha emprendido el occidente europeo. Con el fin de centrar el problema en el tipo de análisis que hasta ahora se ha realizado, trataremos de comparar los diferentes incentivos presentes en los procesos europeo y americano. Así, en el apartado primero se compararán los procesos de formación de un mercado único, destacando los diferentes incentivos que presentan jueces y funcionarios. En el segundo apartado, se llevará a cabo una labor similar comparando el Borrador de Estatuto del Banco Central Europeo con el Estatuto de la Reserva Federal. Finalmente, en el último epígrafe, estudiaremos la segmentación del mercado laboral americano

durante esa etapa, el papel desempeñado por la emigración, y su contrapartida en la Europa actual<sup>643</sup>.

---

<sup>643</sup> Mi agradecimiento al departamento de Economía de la Universidad de California, Berkeley, donde me facilitaron -durante mi estancia en aquel centro- los materiales para la redacción de este capítulo.

## 8.1. FEDERALISMO REAL Y FEDERALISMO COOPERATIVO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN MERCADO ÚNICO

La base para el establecimiento de un único mercado entre todos los Estados de la Federación americana se encuentra en la *commerce clause*: "*El Congreso tendrá el poder... para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los Estados y con las tribus indias*"<sup>644</sup>.

Para comprender el alcance de esta disposición hay que tener en cuenta el peculiar carácter contractualista de esta Constitución, tal y como fue redactada por los *framers*. La existencia de una multiplicidad de centros de poder político forma allí parte de la propia concepción del Estado de Derecho. La existencia de una descentralización de los órganos con capacidad de decisión política actúa como garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos. Los Estados se conciben, en este sentido, como poderes públicos autónomos, capaces de *frenar y contrapesar* el poder de la Federación y proporcionar un límite institucional a los

---

<sup>644</sup> US. GOVERNMENT (1973): *The Constitution of the United States Annotated*. Printing Office. Washington D.C., p.143-144

potenciales abusos del poder federal. Los Estados fomentarían también la participación de los ciudadanos en los poderes públicos: su menor escala facilitaría una mayor accesibilidad al tiempo que podría aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. Finalmente, en el federalismo de los Fundadores, la existencia de unidades políticas autónomas sería un requisito para la eficacia en la provisión de bienes públicos<sup>645</sup>.

La consagración de la diversidad y la existencia de un sistema de control sobre el gobierno federal como modo de preservar los derechos y libertades de los ciudadanos se encuentra, por tanto, en la esencia de la constitución americana<sup>646</sup>, quedando consagrada en la diez primeras enmiendas a la Constitución<sup>647</sup>. La décima enmienda termina señalando que *"los poderes que no han sido delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedan reservados a los Estados o al Pueblo"*.

La *Commerce Clause* actuaba, dentro de toda esta construcción, no sólo como una atribución al Congreso, sino como una limitación al poder

---

<sup>645</sup> Actualmente, son el Presidente del Tribunal Rehnquist y la magistrada O'Connor quienes con mayor énfasis utilizan este enfoque. Cfr. MONREAL FERRER, A. (1990): "La nación y los Estados en el Federalismo Norteamericano". PPU. Barcelona, p.107.

<sup>646</sup> Cfr. MERRIT, D.J. (1988): *The Guarantee Clause and State Autonomy*. 88 *Columbia Law Review*, p.5. cit. en Monreal (1990): *Op.Cit.*, p.45.

<sup>647</sup> *The Bill of rights* establece de forma taxativa los derechos y obligaciones del gobierno federal. Su carácter pactista es la base para el derecho de secesión en el caso de que las cláusulas del Acuerdo no se cumplan. En cada una de las enmiendas se recogen diferentes estrategias a fin de lograr que el gobierno federal no se transforme en el centro de la vida social.

de los Estados a fin de lograr, como se recoge en la sentencia *Dilworth*<sup>648</sup>, un área de libre comercio interestatal. Su interpretación ha sido una de las fuentes más fértiles de doctrina constitucional acerca de las relaciones entre los gobiernos federales y los estatales.

El objetivo de los artículos recogidos en el Título I (segunda parte – arts.9 a 38–) del *Tratado de Roma* es bastante semejante, aunque con algunas matizaciones. En estas disposiciones se establece un poder de control de cumplimiento de la legalidad correspondiendo a las conductas consideradas prohibidas por los Tratados. Al mismo tiempo, el Tratado de Roma es mucho más preciso en cuanto al contenido de esa atribución, estimando no sólo las conductas punibles sino también las posibles excepciones a esos mandatos. A lo largo de esos artículos se prohíben las restricciones a la importación, a la exportación, la imposición de gravámenes sobre las importaciones y todas las medidas cuyo efecto sea equivalente.

El marco sobre el que se establecen esos artículos es profundamente diferente al que se establecía en el caso de la cláusula de comercio. Frente a un planteamiento federalista en el que se encuentran tasadas las competencias del gobierno y la administración federal –aunque en términos bastante genéricos– en el Tratado de Roma se percibe la necesidad de generar instrumentos que hagan posible el libre comercio. No hay un juego de frenos y contrapesos al poder federal ya que no existe propiamente en el Tratado una cesión de soberanía sino más bien una cesión en la

---

<sup>648</sup> "El auténtico propósito de la cláusula de comercio es crear un área de libre comercio entre todos los Estados" St. McLeod y J.E.Dilworth Co., 322 US, 327, 330 (1944).

ejecución de competencias a fin de alcanzar los beneficios de una unión aduanera en su sentido más amplio.

La interpretación y puesta en práctica de la cláusula de comercio y de esas disposiciones del Tratado de Roma arrojan interesantes conclusiones. En ambos escenarios, la doctrina jurisprudencial desempeña un papel muy relevante a fin de lograr un equilibrio entre intereses nacionales y supranacionales al tiempo que elimina los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios<sup>649</sup>.

Como ya señalaba Hamilton<sup>650</sup> el Tribunal desarrolla un papel esencial como elemento integrador. Tanto en Estados Unidos como en Europa el Tribunal ha actuado como un límite a los intereses proteccionistas, al tiempo que a través de las sentencias fomentaba de modo constante la integración de los mercados.

---

<sup>649</sup> Entre 1829 y 1932, la mayoría de las disposiciones sobre las que se planteó su constitucionalidad ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, tuvieron como base la *commerce clause* (239 fueron consideradas nulas y 335 válidas). Cfr. KOMMERS, D. y WAELEBROECK, M. (1985): *Legal Integration and the Free Movement of Goods* en CAPPELLETTI, M. et al (eds.): *"Integration Through Law"*. Vol.1, book, 3, p.189. De Gruyter. Berlín. De los 6653 casos planteados ante el Tribunal Europeo de Justicia desde 1953 (hasta el 31.XII.1989), el 20% corresponden a libre circulación de mercancías: Cfr. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *23 Informe General de las Actividades de las Comunidades Europeas*. Oficina de Publicaciones. Luxemburgo.

<sup>650</sup> De hecho Hamilton fue, de entre los fundadores, el que desarrolló los argumentos más importantes en pro de un Tribunal Federal: HAMILTON, A. *The Federalist*, n.11, p.87. Edición de C.ROSSITER (1961). The American Library Inc.

En el caso americano, la interpretación del Tribunal Supremo sirvió para mantener el equilibrio entre las competencias que ostentaban los gobiernos estatal y federal<sup>651</sup>, evitar la discriminación<sup>652</sup>, legitimar el

---

<sup>651</sup> En la sentencia *Gibbons v. Ogden* (22 US. 9 Wheat. 1 (1824)), ya se encuentran los principales elementos que se van a dar cita en la interpretación de la *cláusula de comercio*. Marshall, Presidente de la Sala, mantenía que el poder de regular el comercio por el Congreso es "*completo en si mismo, puede ser ejercitado y no conoce mas limitaciones que las escritas en la Constitución*". Por el contrario, Taney, su sucesor, mantenía que los Estados eran libres para regular e imponer gravámenes, a menos que el Congreso hubiera intervenido. Los criterios utilizados para afirmar que una disposición resultaba contraria a la cláusula del artículo 1.8. diferían en el tiempo. En la sentencia citada del juez Marshall el criterio relevante fue la *naturaleza* de las disposiciones. El Congreso retenía la capacidad de regular el comercio, mientras los Estados podían administrar, controlar e imponer gravámenes como manifestación de sus atribuciones en la esfera de la "policy". El criterio no resultaba muy claro, ya que podía vaciar de contenido el poder real del Congreso. En la sentencia *Cooley v. Board of Wardens* (53 US. 299 (1851)) se modifica el énfasis de la naturaleza del poder ejercido a la naturaleza del sujeto regulado. El criterio deja abiertos nuevos problemas a la jurisprudencia parece decantarse por un criterio mas pragmático: las cargas directas e indirectas. Aquella regulación que supusiera una carga directa sobre el comercio intraestatal se consideraba inconstitucional mientras si la carga recaía sólo de forma accidental era válida (cfr. *Hebe Co. v. Shaw* -248 US. 297 (1919)-; *Capital City Dairy Co. v. Ohio* -183 US. 238 (1902)). A partir de 1930, la jurisprudencia comenzó a cambiar hacia un criterio donde lo relevante resultaba ser no el objeto de la regulación sino el modo de regularlo (cfr. *Wilson v. Black-Bird Creek Marsh Co.* -27 US. 2 Pet. 245 (1929)-).

<sup>652</sup> La sentencia principal en este sentido es *Hood v. Du Mond* (336 US. 525 (1949)) en la que el Tribunal Supremo trata a las regulaciones nacionales como barreras al comercio: "*Nuestro sistema, desarrollado por la cláusula de comercio, es que cada agricultor y cada trabajador se vean animados a trabajar por la seguridad de que el fruto de su trabajo tendrá libre acceso a todos los mercados de la Nación, que ningún embargo podrá retirar sus exportaciones, y ningún Estado extranjero les excluirá a través de tasas o aranceles. De la misma forma, cualquier consumidor podrá encontrar en la libre competencia de cualquier rincón de la nación su protección frente a la explotación. Esa era la visión de los Fundadores y esa ha sido la doctrina que la Corte está haciendo realidad*". Juez JACKSON en *Ibid.*, n.59. cit. por Cappelletti (1985): *Op.Cit.* p.190.

papel de la administración estatal como actor en el mercado<sup>653</sup> y tratar los problemas de los estándares de calidad y controles sanitarios como aspectos de la *commerce clause*<sup>654</sup>.

En el caso europeo, la labor realizada por la Corte Suprema tenía objetivos similares, con caracteres si cabe más estrictos<sup>655</sup>, interpretando de forma rigurosa las excepciones del artículo 36<sup>656</sup>. Así, por ejemplo, en lo referente a la protección de consumidores, la Corte Suprema se apartó de los criterios propuestos por la Comisión en la Directiva 70/50<sup>657</sup>, imponiendo una amplia interpretación del artículo 30 que limitaba la

---

<sup>653</sup> En *Alexandria Scrap Corporation* (426 US. 794 (1976)) y *Reeves Inc v. Stake* (447 US. 429 (1980)) se estableció que cuando el gobierno estatal o local entraba en el mercado como participante no estaba sujeto a las restricciones de la cláusula de comercio.

<sup>654</sup> *Hunt v. Washington State Apple Advertising Commission* (432 US. 333 (1977)) y *Hughes v. Oklahoma* (441 US. 322 (1978)) afrontan el problema de la competencia del Estado en estas materias junto con la necesidad de mantener un mercado único. Las conclusiones pasaban por analizar el alcance discriminatorio de estos mandatos.

<sup>655</sup> La Corte prohíbe "Toda restricción al comercio intracomunitario ya sea directa o indirectamente, de forma actual o potencial". St. *Procureur du Roi y. Dassonville* (8/74 ECR 837,852).

<sup>656</sup> Así la Corte verifica si existe un riesgo real, si la medida de protección no impone una carga excesiva al comercio intracomunitario, sino puede ser reemplazada por una medida menos restrictiva y si, finalmente, no supone una discriminación arbitraria, bajo la presunción de que así ocurre en el caso de que la medida solo se aplique a las importaciones. Cfr. St. *Commission v. French Republic* (Case 152/78. 1980 ECR 2299).

<sup>657</sup> Directive 70/50 de 22.XII.69. JO L 13. 19.I.1970. p.29.



necesidad de armonizar legislaciones<sup>658</sup>. Tomando como base esta sentencia, la Comisión constitucionalizó el principio de la nación de origen<sup>659</sup>.

El horizonte cambió en Estados Unidos en los primeros años de este siglo con la llegada de la "revolución constitucional"<sup>660</sup>. Roosevelt y Wilson trataron de reforzar la figura del presidente del Estado y del gobierno nacional, entendiendo que las Constituciones no son "*meros documentos legales, sino el esqueleto de un organismo vivo, y en el que los acontecimientos han nacionalizado el gobierno*"<sup>661</sup>. Abandonando el carácter constructualista con que los "framers" entendían la Constitución, se señala la necesidad de adecuación de la misma a las modificaciones exteriores de hecho, es decir, destacando su carácter instrumental.

La crítica a la teoría constitucional anterior discurría por tres vías: la creación de nuevos "derechos sociales" no recogidos en las diez primeras enmiendas. Su fundamentación se encontraba en la insuficiencia del mercado, de forma que se mantuvo –al menos durante un tiempo– el carácter incompatible del orden económico basado exclusivamente en el mercado con el orden democrático<sup>662</sup>. En segundo lugar, se entendió que

---

<sup>658</sup> *St. Rewe – Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (Case 120/78 ECR 649.1979) *Cassis de Dijon*.

<sup>659</sup> OFICIAL JOURNAL OF EUROPEAN COMMUNITIES n. C 256 3.X.1980, p.2. Cfr. también *Cap.VII, apdo 7.2.1*.

<sup>660</sup> Cfr. WALKER, D. (1981): "*Toward a functioning federalism*" en Winthrop Pub. Cambridge Mass. pp.65 y ss.

<sup>661</sup> WILSON, W. (1893): "*Division and Reunion, 1829–1889*" Longman, Nueva York, p.68.

<sup>662</sup> Cfr. MONREAL (1990): *Op.Cit.*, p.38.

los "frenos y contrapesos" diseñados por el texto constitucional suponían un obstáculo importante al desarrollo de la administración. Se trataba de crear una administradora "*servidora del Estado, no del poder legislativo, y cuya vida no estuviera radicada en la Ley. Los órganos administrativos de la Comunidad se convierten así en orgánicamente plenos, vigorosos y llenos de resolución*"<sup>663</sup>. El resultado fue un crecimiento y fortalecimiento del ejecutivo a través de la creación de nuevas agencias federales dotadas de una amplia discrecionalidad.

Finalmente la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Supremo sobre competencias federales-nacionales fue vista como una rémora a la acción eficiente del gobierno federal: La *National Industrial Recovery Act*<sup>664</sup>, la *Guffey Coal Conservation*<sup>665</sup> y la *Agriculture Adjustment Act*<sup>666</sup> habían sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo. Con el fin de solventar estos problemas, la administración norteamericana consiguió una interpretación jurisprudencial más amplia de la *commerce clause* y del *spending power*, que se vió reflejado en la generalización de las subvenciones a partir de 1933, y consagrada por la aprobación de la *Social Security Act*<sup>667</sup>.

---

<sup>663</sup> WILSON, W. (1893): *Op.Cit.*, p.70.

<sup>664</sup> *St. Schechter Poultry Corporation v. United States of America* (295 US. 495 (1935)).

<sup>665</sup> *Carter v. Carter Coal Company* (298 US 238 (1936)).

<sup>666</sup> *Butler v. United States of America* (297 US. 1 (1936)).

<sup>667</sup> Como regla general, la apreciación por parte del Tribunal Supremo de una base racional en la actuación del Congreso regulando cualquier materia que afectara al comercio, es base suficiente, a partir de esta etapa, para considerar que esa disposición es compatible con el texto constitucional. Cfr. CAPPELLETTI (1985): *Op.Cit.*, p.113.

Un fenómeno de parecidas características tuvo lugar en la Europa Comunitaria. El desarrollo jurisprudencial del mercado único se vió acompañado por una participación cada vez más importante de otras instituciones comunitarias. Durante el proceso que culmina con el Acta Única, y que esta viviendo momentos de desarrollo posterior, se constatan argumentos muy similares a los que ya utilizó la administración norteamericana en el período de referencia: en el nivel de las ideas, la comprensión del Derecho y la Constitución como un instrumento de la política<sup>668</sup> y la necesidad de protección de los derechos sociales mediante una adecuada intervención; a niveles más prácticos, la necesidad de dotar de autonomía a los órganos comunitarios a fin de aumentar su eficacia<sup>669</sup>, el reforzamiento del ejecutivo y en especial del presidente, la actividad de la Comunidad Europea como decimotercer Estado, etc.

De esta forma, la primera conclusión que puede señalarse es el hecho de que desde puntos de partida bastante dispares, los procesos guardan una cierta similitud. Este hecho vendría a confirmar la posibilidad de comparar procesos<sup>670</sup> al tiempo que reafirma una cierta lógica en la acción colec-

---

<sup>668</sup> Petroni (1991): *Op.Cit.*, p.35 recoge la opinión de Sutherland, comisario de la Comunidad que señalaba: "*Je le reconnais bien volontier: le droit n'est que l'instrument d'une politique*" Cfr. SUTHERLAND, P. (1988): "*1er Janvier 1993: ce qui va changer en Europe*" Presses Universitaires de France, Paris, p.15.

<sup>669</sup> La Cumbre de Maastrich, que tuvo lugar en fechas recientes, viene a corroborar esa línea de actuación.

<sup>670</sup> Podría argumentarse que en este breve análisis se han apuntado únicamente los elementos semejantes, oscureciendo las diferencias. Aunque este punto pueda ser discutible -no es la primera vez que se ha realizado un análisis de este tipo sobre la materia- nuestro objetivo era precisamente ese: tratar de aprovechar las semejanzas para el supuesto europeo.

tiva, en el sentido destacado por Olson<sup>671</sup>. Dentro de estos incentivos similares, jueces y funcionarios se comportan de forma parecida, alcanzándose unos resultados también muy comparables.

Un segundo aspecto relevante cobra perspectiva en el proceso es precisamente la diferencia que puede apreciarse entre las líneas jurisprudencial y político-administrativa. Mientras en el primer caso los incentivos juegan hacia una igualdad entre las partes y un respeto a la Ley, en el caso de los políticos o funcionarios éstos son más propensos a un juego de intereses o a otras variables como la maximización del presupuesto o la consecución de una mayor autonomía. El resultado de esta diversidad en los incentivos comporta una diferencia en los resultados. La vía jurisprudencial ha actuado, en Estados Unidos y en Europa, como un garante del mercado único, frente, tanto al intento de los Estados nacionales de proteger sus mercados, como a la intervención del gobierno federal en áreas que le son ajenas. Por el contrario, la tendencia en ambas administraciones –con una gran diferencia temporal– es hacia una mayor concentración de competencias –lo que se conoce en Estados Unidos como federalismo cooperativo<sup>672</sup> y en Europa como federalismo social o federalismo dirigista– y el logro de una mayor autonomía.

---

<sup>671</sup> Este aspecto puede consultarse *in extenso* en el cap.IV.

<sup>672</sup> El término federalismo corporativo se debe a Corwin y Clark ( Cfr. STEWART, W. (1984): "Concepts of federalism" University of America P. Lanham, pp.51–52) y se caracteriza por la inexistencia de una distribución de poderes y funciones entre los diversos niveles del gobierno constitucionalmente establecidos, la ausencia de una reserva constitucional de competencias a los Estados que no pueda ser afectada por el gobierno federal y la carencia, por parte de los Estados, de independencia financiera. Cfr. MONREAL (1990): Op.Cit. p.47 y ss.

La diferencia entre ambos enfoques tampoco debe exagerarse. Las decisiones de la Comisión y del Consejo son, en Europa, el fundamento de las normas que la Corte Suprema trata de aplicar y que suponen –en numerosas ocasiones– una limitación al juego de las cuatro libertades. En Estados Unidos ha ocurrido algo similar con la modificación de la interpretación jurisprudencial a partir de las disposiciones aprobadas en el New Deal<sup>673</sup>.

La consecuencia final sería la propuesta normativa –en el sentido de que no se trata de la posición dominante, tampoco en la práctica– de la potenciación de la vía jurisprudencial en el proceso de integración. Esto podría suponer otorgar un papel más relevante a la Corte de Justicia, concediéndole mecanismos de control de los que ahora carece, al tiempo que una definición clara de los derechos civiles de los ciudadanos que deban ser protegidos. Por las razones que se comentaron en capítulos anteriores, son los ciudadanos de la Comunidad los que gozan de una menos representación en los procesos de decisión comunitaria. Una vía de acceso, en igualdad de condiciones y distinta a las propuestas actualmente, discurre por la protección jurisdiccional de sus derechos .

---

<sup>673</sup> Puede señalarse, sin embargo, que esta tendencia se ha ido modificando con el surgimiento, en la década de los ochenta del "new Federalism" cuyos nuevos puntos d apoyo se encuentran en la sentencia *National League of Cities v. Usery* (426 US. 833 (1976)).

## 8.2. LA RESERVA FEDERAL (FED) Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES (SEBC)

En la Constitución americana se encuentran escasas referencias a la política monetaria. La existencia de un Banco Central no se contemplaba en la Constitución; su génesis hay que buscarla a finales del siglo XIX y comienzos de este siglo, en el período que estamos tomando como modelo durante el capítulo<sup>674</sup>.

De modo semejante, en el Tratado de Roma no parece prevista la posibilidad de una unión monetaria, ni —lógicamente— se encuentra alguna disposición que ampare la creación de un Sistema de Bancos Centrales. El Tratado se limita a proponer una serie de medidas de política económica a fin de hacer realidad el mercado interior (artículos 103 a 109). Entre estas medidas se encuentra la creación de un Comité Monetario (artículo 105), que deberá *"coordinar las políticas económicas"*, estableciendo para ello una *"colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas Administraciones y entre sus Bancos Centrales"*. El Comité, de carácter

---

<sup>674</sup> Sobre el período inmediatamente anterior a la creación de la Fed, puede consultarse el *apéndice IV* de este trabajo.

consultivo, se reducía a "seguir la situación monetaria y financiera de los Estados miembros (...) y a emitir dictámenes para el Consejo o la Comisión" (apartado 2).

La *Aldrich-Vreeland Act*, aprobada como consecuencia de los acontecimientos que tuvieron lugar a raíz de la crisis de 1907, se estudia como el primer paso hacia la creación de la Reserva Federal<sup>675</sup>. Esta ley recogía en los últimos párrafos una disposición por la que se creaba la *National Monetary Commission*, con el objeto de llevar a cabo un estudio del sistema bancario nacional y exterior e hiciera una propuesta al Congreso<sup>676</sup>.

El resultado final de este Comité —que recuerda, en cierto sentido al Comité Delors— fue un Informe presentado en 1912 donde se solicita la creación de la *National Reserve Association* cuyas reservas se suscribirían por bancos estatales, así como por bancos nacionales y *Trust companies*<sup>677</sup>. Los directores se elegirían en representación de los quince distritos creados por todo el país<sup>678</sup>.

---

<sup>675</sup> Hay unos intentos previos de creación de un Banco Central. El último expiró en 1836, pasando a convertirse en el *US. Bank of Pennsylvania*. Su presidente llevo a cabo una serie de movimientos especulativos que acabaron en bancarrota (1841). Sus accionistas perdieron todo. Cfr. BERCKHART (1972): *Op.Cit.*, p.13 y Apéndice IV.

<sup>676</sup> Cfr. FRIEDMAN, M. y SCHWARTZ, A.J. (1963): *A Monetary History of United States, 1867-1960*. Princeton. Princeton University Press.

<sup>677</sup> MYERS (1970): *Op.Cit.*, p.259.

<sup>678</sup> El proyecto proponía crear una institución central con quince delegaciones en cada una de las áreas del país y que dejaba un alto nivel de discrecionalidad a los bancos nacionales y estatales. Cfr. FRIEDMAN *et al* (1963): *Op.Cit.*, p.115.

En 1913, con la llegada de Wilson a la Casa Blanca se desecha el proyecto y se presenta uno nuevo que será aprobado en pocos meses. En lugar de un banco central con delegaciones –semejante al modelo europeo– se crea un conjunto de bancos de reserva coordinados por una agencia –*The Board of Governors*–. Los siete Gobernadores que coordinan la política monetaria son elegidos por el Presidente y confirmados por el Senado. También se crea un Consejo Asesor –*The Advisory Council*– formado por cinco presidentes de las Reservas Estatales, rotando periódicamente. Con el tiempo, estos dos organismos estarán dirigidos por un tercero, *The Open Market Committee*<sup>679</sup> que aúna a ambos y en el que el Presidente de la *Reserve Bank of New York* es miembro permanente.

El Sistema se caracteriza, como manifestación de la tendencia dominante en aquel momento, por conceder unas amplias atribuciones a la nueva institución. Myers señalaba que *"el sistema bancario de los Estados Unidos, el país que se precia de ser la 'libre empresa' por excelencia, pasó a ser uno de los más estrictamente controlados del mundo"*<sup>680</sup>. En principio este hecho fue atribuido a la necesidad de subordinar los intereses de cada Estado al interés federal, en peligro entonces por la primera guerra mundial. Cuando ésta termina, representantes del Este y el Oeste encontraron un nivel de control que cuando menos, no esperaban. Las críticas comenzaron y especialmente, por el desproporcionado papel que jugaba la Reserva Federal de Nueva York sobre la política monetaria<sup>681</sup>.

---

<sup>679</sup> FEDERAL RESERVE BOARD OF GOVERNORS (1990): *Annual Report*. Washington, D.C.

<sup>680</sup> MYERS, M. (1970): *Op.Cit.*, p.263.

<sup>681</sup> EICHENGREEN (1990): *Op.Cit.*, p.136.



La primera propuesta de creación de un Sistema de Bancos Centrales europeos se encuentra en el *Informe Werner*<sup>682</sup> (Consejo de 1970) que propone la creación de una autoridad monetaria tomando como ejemplo la Reserva Americana. Después de los sucesivos proyectos de estabilizar el tipo de cambio, el *Informe Delors* (1989) rescata la propuesta de Werner, volviendo a plantear la necesidad de recoger institucionalmente la unidad monetaria.

En los motivos que justifican la creación de un Sistema de Bancos Centrales, se pueden señalar elementos comunes en los casos de Estados Unidos y Europa. En ambos supuestos el objetivo que se busca con la fundación del Sistema de Bancos Centrales es dotar a las relaciones comerciales del área de un instrumento estable y con la suficiente liquidez. Así, en el título de la *Federal Reserve Act* se puede leer: "*Una Ley que establece los bancos de la reserva nacional, configura una moneda elástica, proporciona medios de redescuento y lleva a cabo una efectiva supervisión del sistema bancario y para otros propósitos*" y el Informe Delors indica de forma semejante que: "*El Sistema tendría como objetivo la estabilidad de precios, (...) Sería el responsable de la formulación y aplicación de la política monetaria, de la gestión del tipo de cambio así como de las reservas y de mantener un adecuado sistema de pagos*"<sup>683</sup>

---

<sup>682</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1969): *Werner Report*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>683</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Committee for the Study of Economic and Monetary Union*. "1. Report on Economic and Monetary Union in the European Community; 2. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union" (*Delors Report*). Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, párrafo.32

El nacimiento de la Reserva Federal presenta, al mismo tiempo, elementos propios que no deben ser olvidados, con el fin de no distorsionar las conclusiones que puedan obtenerse de la comparación. El Estatuto de la FED estaba fuertemente influenciado por la *Real Bills Doctrine*<sup>684</sup>. Dos eran las misiones que debía cumplir: Proporcionar liquidez en los momentos de fuerte demanda y servir como prestamista de último recurso<sup>685</sup>. La FED debía hacer la base monetaria más elástica con respecto a las variaciones estacionales en los negocios, proporcionando créditos adicionales en las estaciones de alta demanda y guardando reservas en las estaciones de nivel bajo. Debía también mantener la elasticidad con respecto a las variaciones no-estacionales en los círculos financieros, especialmente si se trataban de escaseces transitorias. Por otro lado, debía llevar a cabo

---

<sup>684</sup> La primera exposición autorizada de la *real bills doctrine* fue llevada a cabo por Adam Smith. Fue repudiada por Thorton y Ricardo en la célebre controversia bullonista y rehabilitada a finales del siglo XIX. La tesis fundamental de esta teoría es que los billetes emitidos por un banco central a cambio de *real bills*, es decir de títulos de valor real, no pueden ser emitidos en exceso. Si esto ocurriera, los títulos "superfluos" retornarían al emisor, al menos a largo plazo. El principal contraargumento mantiene que el exceso en la emisión no es sólo posible, sino inevitable a no ser que exista algún principio de limitación. Los títulos superfluos no retornarían al emisor sino que se depreciarían en manos del público, en proporción exacta a su exceso. Cfr. GREEN, R. (1987): *Real Bills Doctrine* en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* vol.IV. p.102. Mac Millan Press. London.

<sup>685</sup> Tal como se concebían los bancos de la reserva, debían proporcionar créditos "acomodándose a las necesidades del comercio y de los negocios" (*Federal Reserve Act*, n.20) pero limitando sus operaciones de descuento y mercado abierto a operaciones a corto plazo, con el fin de evitar la especulación. La preocupación de los redactores del Estatuto era que el aumento del crédito en casos de fuerte demanda pudiera utilizarse para la compra de valores mobiliarios y por tanto, se alimentara la especulación. La necesidad de esterilizar las fluctuaciones estacionales en los tipos de interés era así uno de los cometidos fundamentales a emprender por la Reserva. Lo que tal vez no se tenía demasiado en cuenta era que, a largo plazo, los agentes tienen capacidad de sustituir sus inversiones de cartera y por tanto, una acción solamente sobre los tipos de interés tiene, a largo plazo, escasa eficacia.

políticas restrictivas en cuanto detectaba en el ambiente movimientos especulativos<sup>686</sup>.

Por el contrario, el nacimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales presenta un sesgo diferente. En este supuesto, el Sistema se propone como la última fase de un proceso de cesión de soberanía en materia de política económica, a fin de lograr la unificación monetaria. La necesidad de esta única moneda se fundamenta en el concepto de paralelismo: la integración económica y monetaria son dos aspectos del mismo proceso y tiene que ser realizadas simultáneamente<sup>687</sup>.

El enfoque utilizado para analizar los resultados del Acta Única, y en especial de las modificaciones realizadas en el campo de la política monetaria, nos pueden servir como base para estudiar los objetivos de ambas instituciones. La eficiencia de esa institución vendrá marcada por los

---

<sup>686</sup> "Los fundadores de la FED asociaban pánicos financieros con altos tipos de interés y escasez de reservas. Creían que por acomodar las necesidades del comercio, podrían eliminar los periodos de altos tipos de interés y bajas tasas de reserva, que constituían las condiciones necesarias para los pánicos. No está claro si adoptaban este punto porque creían que la política monetaria no tenía efecto sobre las variables reales, o porque pensaron que una modesta reducción a corto plazo de la producción era un justo precio a pagar para evitar los pánicos que llevaban asociados serias recesiones". Cfr. MIRON (1989): *The Founding of the Fed and the destabilization of the post-1914 US Economy* en DE CECCO, M. y GIOVANNINI, A. (eds): *A European Central Bank?* Cambridge. Cambridge University Press. p.310.

<sup>687</sup> Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Direction Générale des Affaires Economiques et Financieres: *Marché Unique, Monnaie Unique: Une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création d'une union économique et monétaire*. European Economy Octubre, 1990. n.44. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.

objetivos que haya seleccionado y el grado de cumplimiento de los mismos. En el esquema que presentábamos en aquella sección, los intereses de los miembros del gobierno y del banco central podrían no coincidir en un aspecto importante: los niveles de inflación. Mientras el gobierno necesitaba aumentar la producción y el empleo, endendándose si era necesario a fin de alcanzar la reelección, para los miembros de un banco central, reducir la inflación no solo era su función, sino el medio para mantener sus ingresos por señoreaje y para conservar su capacidad de influir en la política económica. De aquellas líneas se infería que el gobierno de una nación presenta una "tendencia natural" a utilizar la inflación como un medio para alcanzar sus objetivos: sirve para financiar los déficits públicos –actuando como un impuesto regresivo–, crea expectativas de empleo inyectando liquidez en el sistema, y puede alcanzar una reducción en la deuda estatal. Su efectos a largo plazo son poco estimados por los políticos, debido a la brevedad del ciclo político y la miopía del votante<sup>688</sup>.

En aquel momento, nos deteníamos a estudiar los efectos que podía producir la unificación monetaria sobre este juego de incentivos. Se destacaba el interés que presentaban las propuestas de moneda paralela como mecanismo de no eliminar las "recompensas" que recibían los bancos centrales por mantener unos bajos niveles de inflación: mientras fuera posible la sustitución de monedas, esas instituciones mantendrían su presión a la baja de la inflación, a fin de no quedar fuera del sistema.

En el momento en el que estamos realizando una comparación de la génesis y evolución –donde sea posibles– del sistema europeo y americano,

---

<sup>688</sup> Cfr. *Capítulo VII. apdo. 7.3.3.*

puede ser relevante fijarnos en otro aspecto de máxima importancia. Si la inflación aparece como uno de los elementos a eliminar de la vida económica y se puede constatar una relación entre participación del gobierno en la política monetaria y tasas de inflación, la única solución es sustraer al gobierno de competencias en esta materia. Esta sería la fundamentación racional para conceder un status de independencia al Banco Central<sup>689</sup>.

Los estudios realizados por Bade y Parkin<sup>690</sup> (1978), Demopoulos, Katsimbris y Miller<sup>691</sup> (1987), parecen confirmar esta conclusión. Estos autores señalan que existe una amplia correlación entre el nivel de independencia de un banco central europeo frente a su gobierno y la estabilidad de precios. En la Tabla 8.1, se recoge las tasas de inflación (cpi) que han permitido los bancos centrales en las dos últimas décadas<sup>692</sup>.

---

<sup>689</sup> No deja de sorprender que el Informe Delors, a pesar de que la estabilidad de precios es el objetivo fundamental del Sistema de Bancos Centrales, mantiene un silencio notorio sobre los determinantes de la inflación. Cfr. FRATTIANI, M. y VON HAGEN, J. (1991): *Op.Cit.*, p.6.

<sup>690</sup> BADE, R. y PARKING, M. (1978): *Central Bank laws and Monetary Policies* en Monash University, Clayton, Australia.

<sup>691</sup> DEMOPOULOS, G.D., KATSIMBRIS, G.M. y MILLER, S.M. (1987): *Monetary Policy and Central Bank Financing of Government Budget deficits: a cross-country comparison* en *European Economic Review*: 31, pp.1023-1050.

<sup>692</sup> Esta explicación de los fenómenos inflacionarios ha sido también utilizada para explicar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo: Los países con altos niveles de inflación, como Francia e Italia, han utilizado el SME para someter sus políticas al control de las autoridades del Bundesbank. Al anclar su tipo de cambio en el marco, se han acogido a la política de baja inflación desarrollada por las autoridades alemanas. La independencia de que goza el banco nacional alemán lanzaba un mensaje de credibilidad y estabilidad a los operadores económicos. Cfr. GIAVAZZI y GIOVANNINI (1989): *"Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System"*. MIT Press. Cambridge.

**Tabla 8.1: Tipos medios de Inflación, 1960-1988 (%).**

Banco Central	1960-1988	1979-1988
Deutsche Bundesbank	3,5	2,6
Schweizerische Nationalbank	3,9	2,9
Banque de France	6,9	7,1
Bank of England	7,9	7,4
Banca d'Italia	9,2	10,8

Fuente: IMF. International Financial Statistics (1989)

El supuesto norteamericano aporta nuevas evidencias. Si analizamos los índices de variación de precios en el período 1890-1940, encontramos que en 1914, año de creación de la Fed, y en los años inmediatamente posteriores, se produce una elevación más que relevante de esos índices: El deflactor implícito del PNB real<sup>693</sup> pasa de 2.73 en el período 1891-1914 a 7.30 en el período 1914-1928. De la misma forma el índice general de precios pasa de 5.04 a 15.82 en los mismos períodos, tal y como se recoge en las figuras 8.1 y 8.2<sup>694</sup>.

<sup>693</sup> 1890-1929, Implicit Price Deflator for GNP, 1982=100, from Romer (1987):- The Prewar Business Cycle reconsidered: New Estimates of Gross Domestic Product: 1869-1908. *University of California. Berkeley.* 1930-1940 Implicit Price Deflator for GNP, 1982=100, from US. Department of Commerce (1986). Miron (1989), p.296.

<sup>694</sup> Index of Wholesale prices for all commodities (1913=100) from *Bureau of Labor Statistics* 1928 y 1963. Available monthly. Not seasonally adjusted. Miron (1989), p.297. Cfr. apéndice IV.

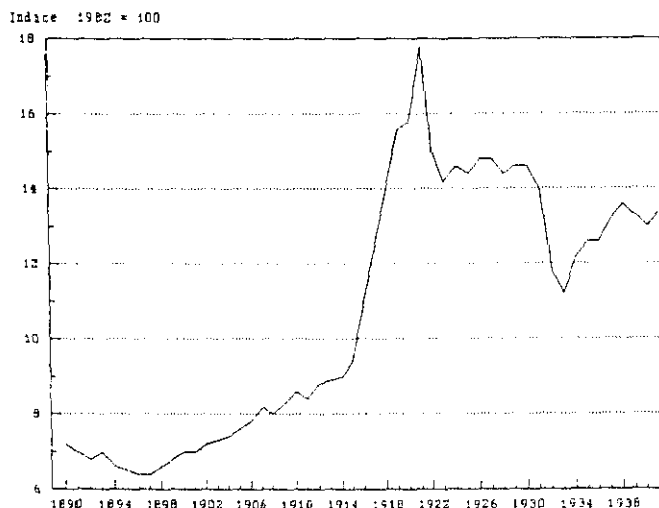


Figura 8.1: Deflactor implícito del PNB, 1890-1914 USA.

<i>Período</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación Estandar</i>
1891-1914	0.95	2.73
1915-1940	1.37	8.03
1919-1940	-0.71	6.27
1915-1928	3.37	9.39
1919-1928	-0.41	7.30
1929-1940	-0.96	5.59
1929-1933	-5.29	5.07
1934-1940	2.13	3.64

Fuente: *US. Department of Commerce*

Tabla 8.2: Deflactor Implícito del PNB, 1890

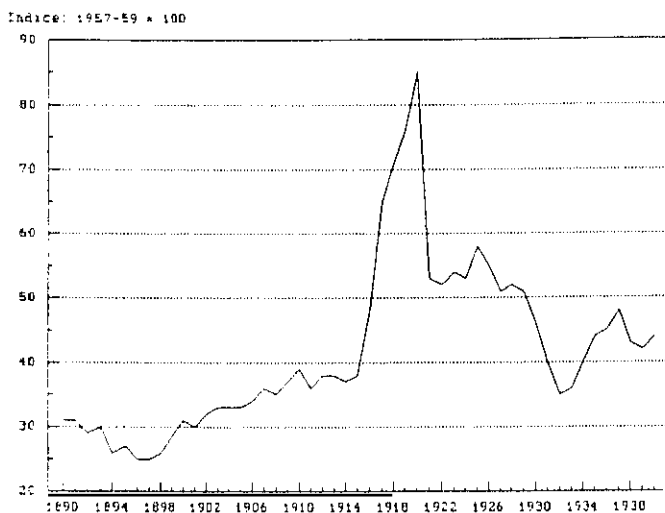


Figura 8.2: Índice general de precios, 1890-1940.

<i>Periodo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación Estandar</i>
1891-1914	0.77	5.04
1915-1940	0.55	13.81
1919-1940	-2.33	12.13
1915-1928	2.51	17.15
1919-1928	-3.03	15.82
1929-1940	-1.74	8.68
1929-1933	-7.68	7.49
1934-1940	2.50	7.10

Fuente: *Bureau of Labor Statistics*

Tabla 8.3: Índice General de Precios, US 1890-1940.



Esta idea parece ser ampliamente compartida por aquellos que han podido estudiar el problema<sup>695</sup> y de hecho en los sucesivos proyectos de Estatutos de Bancos Centrales europeos se encuentra alguna referencia a la necesidad de establecer mecanismos de garantía de la autonomía o independencia de aquella institución<sup>696</sup>, fundamentando esas propuestas en el peligro de inflación. Si repasamos la *Federal Reserve Act*, podemos encontrar también elementos que parecen indicar una finalidad parecida aunque los resultados dejen un campo abierto a la crítica. Desde diferentes instancias se ha señalado como la independencia de la Reserva Federal es más aparente que real: las modificaciones posteriores de los Estatutos, especialmente la *Employment Act* de 1978, junto con la falta de las necesarias garantías, ha provocado que quede limitada esa independencia. Aun mas, algunos autores se han atrevido a ir más lejos, indicando que la Reserva Federal podría haber sido utilizada como víctima "scapegoat" a fin de llevar a cabo aquellas políticas que ejecutivo y legislativo juzgan impopulares. Sea o no así, resulta en cualquier caso interesante aprovechar

---

<sup>695</sup> En este sentido COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): Committee for the Study of Economic and Monetary Union. "1. Report on Economic and Monetary Union in the European Community; 2. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union" (Delors Report). Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities; U.K. TREASURY (1989): "An Evolutionary Approach to Economic and Monetary Union". Noviembre.

<sup>696</sup> Cfr. LOUIS, J. (1989): "Vers un Systeme Europeen de Banques Centrales". Etudes Europeennes. Université libre de Bruxelles. Bruxelles; COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY (1991): Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. 26.IV.91. Mimeo Banco de España.

la experiencia americana a fin de estudiar los modos de hacer efectiva esa independencia.

Con ese fin, vamos a ir comparando las soluciones que se aportaban en la Reserva Federal con las propuestas que se realizan en el Informe Delors, el proyecto de Jean-Victor Louis de Bancos Centrales<sup>697</sup> (desde ahora, Proyecto de Louis), y el Borrador de Estatuto presentado por el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales comunitarios<sup>698</sup>. El objetivo es contrastar si en los proyectos europeos existen las suficientes incentivos como para que el nivel de autonomía del Sistema sea mayor que el existente en el supuesto americano.

El principio de la independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) frente a las instituciones de la Comunidad y a los gobiernos nacionales se encuentra recogido en el Borrador de Estatuto. En el artículo 7 se afirma ese principio señalando que *"(...) Ni el Banco Central Europeo ni ningún banco central nacional, ni ninguno de sus miembros puede buscar o recibir instrucciones de las instituciones comunitarias, de los gobiernos de los Estados miembros, ni de ninguna otra*

---

<sup>697</sup> Este texto, publicado en 1989, es el resultado de un grupo de trabajo creado por el *Centre de Promotion et de Recherche pour la Monnaie européenne (CEPREM)* y financiado por el Comité de Acción Altiero Spinelli para la Unidad de Europa. Cfr. LOUIS, J. (1989): *"Vers un Systeme Européen de Banques Centrales"*. Etudes Européennes. Université libre de Bruxelles. Bruxelles.

<sup>698</sup> COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY (1991): *Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. 26.IV.91. Mimeo Banco de España. El Estatuto que fue aprobado en la Cumbre de Maastrich recoge casi literalmente ese Borrador, aunque - lógicamente- sin las "esenciales" disposiciones adicionales y transitorias.

institución" <sup>699</sup>. Esta misma idea se encuentra en el Informe Delors<sup>700</sup> y en el Proyecto de Louis<sup>701</sup> en términos semejantes.

La redacción recuerda a la que se encuentra en el Tratado de Roma sobre los miembros de la Comisión: *"Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de las Comunidades. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno, ni de ningún organismo (...) Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones"* (artículo 157.2). Contrasta la rigurosidad del contenido del artículo con su incumplimiento manifiesto durante décadas. No es, por tanto, suficiente garantía el hecho de que exista un artículo que así lo establezca, si los incentivos en el resto del articulado conducen a un resultado distinto. Se hace necesario profundizar en los mecanismos que garanticen su efectividad.

El nivel mínimo de independencia vendría garantizado por la personalidad jurídica independiente de la institución. La Federal Reserve optó por un sistema semipúblico, en que las participaciones de la Reserva

---

<sup>699</sup> COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY (1991): *Op.Cit.*, art.7.

<sup>700</sup> "El SEBC debería ser independiente de las instrucciones de los gobiernos nacionales y de las autoridades comunitarias" COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Delors Report*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities. párrafo 32.

<sup>701</sup> Cfr. INFORME DELORS (1989): 32, Status y LOUIS (1989): art.3.

pertenecían a los bancos miembros del Sistema, aunque en realidad ha actuado como una agencia del Gobierno Federal. Es éste el que decide quienes son los miembros del *Board* y controla su labor. El Borrador de los Bancos Centrales ha preferido dotarle de la máxima personalidad jurídica que es posible en cada sistema legal, aunque con la garantía de hacer imposible cualquier tipo de expropiación (artículo 9.1., 9.2. y 9.3).

Un aspecto bastante más relevante es la posibilidad de financiar la deuda pública o de realizar préstamos por el Sistema a los Sectores Públicos de los Estados implicados. De hecho, los fenómenos inflacionarios de este siglo parecen responder a la financiación de los déficits del sector público por los créditos del banco nacional<sup>702</sup>. Parece por tanto oportuno que el Banco Central controle de forma total los activos y pasivos de su balanza de situación, incluyendo los créditos obligatorios concedidos a las autoridades del sector público y la monetización de la deuda pública<sup>703</sup>. La prohibición a recibir y realizar préstamos debería incluir las operaciones de mercado abierto. Aunque el proyecto Delors las permite y también son contempladas entre las Facultades del Sistema en los Estatutos, interfieren favorable o perjudicialmente la financiación del déficit de cada Estado, y por tanto puede ser objeto de presión política. Resulta preferible, realizar

---

<sup>702</sup> NEUMANN, M. (1991): *Central Bank Independence as a pre-requisite of price stability* en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *The Economics of EMU. Background studies for European Economy*, n.44. Special Edition, n.1. European Economy. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. p.83.

<sup>703</sup> En este sentido también se pronuncian FRATIANNI, M. y VON HAGEN, J. (1991): *La Unión Monetaria Europea y la Independencia del Banco Central*, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.2. pp.30 y ss.

el control de la oferta monetaria mediante transacciones *repo*, como viene haciendo el Bundesbank desde 1985<sup>704</sup>.

El hecho cobra tintes de verosimilitud si analizamos la primera crisis económica que tuvo lugar en Estados Unidos una vez aprobado el Sistema de la Reserva Federal.

En Enero de 1920 la Reserva Federal (Fed) aumentó el tipo de descuento de 4.75% a 6% y seis meses después, un punto mas. El resultado fue una contracción que, aunque breve, es una de las más severas sufridas en aquel país: entre el otoño de 1920 y el verano de 1921, la producción industrial decayó en un 31% y el nivel de precios en un 45%. La Fed había ocasionado una contracción similar a las que se producían anteriormente de manera estacional, pero con una severidad mayor al ser voluntaria e imprevisible<sup>705</sup>.

El propósito de la Fed en esta etapa era claro: detener los movimientos especulativos que se estaban produciendo, especialmente en el mercado de valores. Sin embargo, su actuación fue desmesurada, y desmesuradamente tarde: ¿Qué es lo que llevó a actuar así?

La Fed había permitido mantener a las reservas un tipo de descuento por debajo de los valores de mercado, lo que había contribuido a la expansión monetaria, y por ende, a la inflación. En abril de ese año, algunas Reservas ya habían hecho notar su preocupación al *Board* sobre ese

---

<sup>704</sup> En este sentido, también se pronuncia NEUMANN (1991): *Op.Cit.*, p.82.

<sup>705</sup> Cfr. MIRON (1989): *Op.Cit.*, p.315.

aumento y la necesidad de elevar el tipo de descuento<sup>706</sup>. Sin embargo, la Fed estaba sometida a la presión por parte del Tesoro con el fin de permitir a éste hacer frente al servicio de la deuda, contraída con ocasión de la guerra, a los niveles más bajos posibles. En este sentido, el Sexto Informe Anual de la Fed señala: "(...) Es evidente que una elevación en los tipos de descuento mientras el Gobierno mantiene una enorme deuda y los 'Liberty Bonds' –emitidos con ocasión de la contienda– no han sido todavía absorbidos, podría añadir dificultades a la situación financiera del Gobierno. (...) El Board está convencido de que controlar el crédito a través de un prematuro ajuste en los porcentajes podría ir en detrimento de la posición del Tesoro<sup>707</sup>".

Como se recoge en los diarios de Hamlin –primer gobernador del Board– y Harrison –primer gobernador de la Reserva Federal de Nueva York, que en este momento es decir casi la misma institución–, la falta de entendimiento entre el Tesoro –que dudaba de la potestad de la Fed para modificar el tipo de descuento– y la propia Fed retrasó unas medidas hasta el año nuevo de 1920. Cuando se adoptaron, era ya demasiado tarde<sup>708</sup>.

El Estatuto parece ser consciente de esta posibilidad, indicando en el artículo 21 que *"El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales deberán no prestar overdrafts ni dar ningún tipo de facilidad*

---

<sup>706</sup> HARDING, W. (1925): "The formative period of the Federal Reserve System" Houghton Mifflin, p.148. cit. por Friedman (1963): Op.Cit., p.223.

<sup>707</sup> FEDERAL RESERVE (1920): *Sixth Annual Report of the Board of Governors*, p.3. cit. por Friedman et al (1963): Op.Cit., p.223.

<sup>708</sup> Esta es la interpretación defendida por Friedman y Schwartz en la Historia Económica de los Estados Unidos. FRIEDMAN et al (1963): p.175 y ss.

*crediticia a la Comunidad"* (el resto del artículo no lo entiendo pero habrá que traducirlo<sup>709</sup>).

El proyecto de Louis es menos exigente en este sentido, permitiendo que el Sistema pueda actuar como deudor de último recurso cuando la Comunidad así lo necesite. La base de esta propuesta se encuentra en el controvertido párrafo 32 del Informe Delors<sup>710</sup> en el que se fijan los objetivos del Banco Central: estabilidad de precios y ayudar a la *economic policy* de la Comunidad.

La redacción de ese párrafo, inspirado en el texto del Estatuto del Bundesbank alemán<sup>711</sup>, abre la puerta al control por parte del ejecutivo de las actividades del Banco Central. Los argumentos que se han dado para su inclusión hacen referencia a la necesidad de una legitimidad democrática de las actividades de una institución claramente técnica. Sin embargo, las críticas a ese párrafo del Informe Delors ponen de manifiesto que más que una legitimidad democrática, la cláusula de la *economic policy* podría convertirse en un canal de presión por parte del ejecutivo, que no goza, por

---

<sup>709</sup> El Informe Delors también incluye en el párrafo 32 una prohibición a conceder créditos al Sector Público, aunque permite las operaciones de mercado abierto. Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Delors Report*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities. párrafo 32.

<sup>710</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989): *Delors Report*. párrafo 32.

<sup>711</sup> La redacción del Estatuto del Bundesbank es más rigurosa ya que establece que el Banco está obligado a apoyar los objetivos generales de la política económica del Gobierno, pero "*sujeto a la consecución del primer objetivo*" de salvaguardar el valor interno de su moneda.

otro lado, de la legitimidad democrática que parece exigir<sup>712</sup>. Al mismo tiempo, esa cláusula fijaría dos objetivos que podrían ser inconsistentes: Estabilidad de precios y financiación de la Comunidad, desde el momento en el que los ataques a la estabilidad monetaria suelen proceder precisamente de la necesidad de financiación por parte del ejecutivo. La presión del ejecutivo juega con otro elemento a su favor: En el caso de fenómenos inflacionarios se puede constatar la existencia de un tiempo desde que se toman medidas de política monetaria expansiva hasta que se percibe la inflación. Los miembros de la Comisión, olvidándose de la existencia de ese espacio temporal, pueden forzar al Banco Central a que aumente la tasa de crecimiento de la oferta monetaria aduciendo que las circunstancias son de estabilidad y no existe peligro de inflación.

---

<sup>712</sup> Neumann señala que esa cláusula no es ni operativa ni necesaria. No es operativa porque las opiniones acerca de si las medidas solicitadas por la Comisión alteran la estabilidad de precios no son contratables empíricamente hasta que han sido aplicadas; no es necesaria, porque si la acción es considerada por el Banco como que no afecta a la estabilidad de precios será adoptada en cualquier caso. NEUMANN (1991): *Op.Cit.*, p.89.



Si la Comunidad puede llegar a influir en la actividad del Banco Central, no es menos probable que los Estados nacionales traten de participar también en el desarrollo de la política monetaria que tan amplios efectos produce sobre su política fiscal. Como ocurría en Estados Unidos entre los Estados del Norte y del Sur, en Europa se podrán diferenciar distintos "tastes" sobre el nivel de inflación de toda el área. Cuanto más endeudado esté un Gobierno y menos sea su capacidad, en términos fiscales, más alto será el nivel de inflación que sienta como apropiado. La autoridad del Banco Central Europeo, bajo el Sistema de un país, un voto, establecería la inflación a un nivel superior a la mínima existente en la actualidad, a no ser que el Bundesbank estableciera, de modo unilateral, la inflación europea.

Como han señalado Fratianni y Von Hagen<sup>713</sup> no hay por qué esperar que los miembros del Sistema quieran el mismo nivel de inflación para Europa que los que ellos desearían para sí mismos en el caso de actuar de forma independiente. Se trata de un problema de *free-riding*: en una unión monetaria, el señoreaje se acumula en la autoridad común y todos los Estados se reparten los ingresos. Esto puede suponer que cada país tendría la facultad de gravar a los ciudadanos de otros países a través de una tasa de inflación que sea más alta para el conjunto.

Estos autores concluyen que un país preferirá una tasa de inflación más elevada para la unión que la suya propia, si con ello puede aumentar su base imponible sobre la inflación de la unión: "*El único esquema de distribución que garantiza que los incentivos a la inflación sean los mismos*

---

<sup>713</sup> FRATIANNI y VON HAGEN (1991): *Op.Cit.*, p.18 y ss.

*con Unión monetaria que sin ella es que el señoreaje esté distribuido entre los miembros de la Unión de acuerdo a su participación en la base monetaria del Sistema*<sup>714</sup>.

El Estatuto de Bancos Centrales establece los niveles de participación en la base monetaria (artículo 29), señalando que se establecerán de acuerdo a la población y a su participación en el PNB europeo. Acerca del señoreaje, sólo se indica en el artículo 16.3. que queda sujeto a la aprobación del Consejo del Sistema. Resultan insuficientes los datos para obtener conclusiones. Sin embargo, si contemplamos la experiencia del Sistema Monetario Europeo se ha podido constatar que el Bundesbank, al mismo tiempo que exportaba credibilidad a los países con alta inflación –al actuar como Banco Central independiente–, podía exportar parcialmente la inflación producida por alguna sorpresa monetaria en su país a otros miembros, al ser el "líder" del Sistema<sup>715</sup>.

Una vez más, la experiencia americana parece avalar este argumento. En los años que transcurren desde la fundación del Sistema hasta, al menos, la crisis de 1929, se perciben dos tipos de intereses. Por un lado, los representantes del Oeste –más dedicados al sector agrícola– temían políticas deflacionarias que les hiciera todavía más difícil el acceso al crédito.

<sup>714</sup> FRATIANNI y VON HAGEN (1991): *Op.Cit.* p.19.

<sup>715</sup> Con esta posibilidad abierta, la relación inflación-empleo para Alemania es mas favorable al poder exportar la inflación y no soportar todos los costes de la misma. Es predecible, por tanto, que el país con baja inflación, Alemania, termine alcanzando un nivel general de precios mas elevado que si actuara de forma totalmente independiente, como interpretan algunos autores que ha tenido lugar en el SME. Cfr. FRATIANNI, M. y VON HAGEN, J. (1990): *The European Monetary System Ten Years After* en MELTZER, A. y PLOSSER (eds.): *"Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy"* vol.32.

Querían evitar, a toda costa, que el sistema trabajara asimétricamente, es decir, beneficiara al centro financiero por excelencia, Nueva York, como así ocurrió. Por otro lado, mantenían un cierto recelo por la experiencia, no muy positiva, del Segundo Banco de los Estados Unidos.

Por el contrario, los bancos del Este –más mercantiles y financieros– querían evitar que la FED hiciera demasiado elástica la oferta monetaria, ya que esto provocaría un aumento de los precios. La desavenencias en el centro de las decisiones de la Reserva Federal será un elemento determinante en el desarrollo posterior<sup>716</sup>. Dentro de las causas que ayudan a explicar la actividad –o de forma más correcta, la pasividad– de la Reserva en los primeros momentos de la Gran Crisis, se suele citar los conflictos que existían entre la Reserva de Nueva York y las Reservas del Oeste sobre la política a aplicar<sup>717</sup>.

La experiencia de la Fed nos ilustra, dentro de esta cuestión, otro elemento relevante: Los conflictos de orden interno pueden tener efectos considerables en el exterior. La crisis de 1933 así lo pone de manifiesto. A comienzos del mes de febrero de 1933, la *Federal Reserve Bank of New York* sufre unas continuas pérdidas de oro que colocan a esa Reserva en una situación delicada. Cuando ésta acude al resto de Bancos Centrales del Sistema y al *Board* –órgano central– para obtener ayuda, se encuentra con que cada uno ha decidido prepararse de la mejor forma posible ante una

---

<sup>716</sup> FRIEDMAN et al (1963): *Op.Cit.*, p.189.

<sup>717</sup> Trasladar estos conflictos al continente europeo no resulta una posibilidad tan difícil. De hecho algunos autores, basándose en el funcionamiento del SME, ya han puesto de manifiesto esta posibilidad. Cfr. EICHENGREEN, B. (1990): *Op.Cit.*, p.136.

nueva crisis y no tienen ningún interés en prestar una colaboración que pudiera situarles en una posición frágil. La crisis se resuelve mediante el sencillo mecanismo de cerrar los bancos por unos días: *The Bank Holiday*, o la restricción de pagos –en palabras de Friedman y Schwartz– más importante de la historia de los Estados Unidos<sup>718</sup>. El resultado a nivel internacional fue que Estados Unidos se vió forzado a abandonar el patrón oro para evitar la quiebra de la primera reserva del país. Roosevelt ordenó el embargo del oro y la flotación del dólar, aislando la economía americana. El patrón oro terminaba, de esta forma, definitivamente.

En Europa, tratar de predecir situaciones de este tipo se escapan a este análisis. Sin embargo, sí parece bastante probable –es uno de los objetivos buscados– que el peso de la política monetaria del nuevo Banco Central sea determinante en el desarrollo de las relaciones económicas mundiales. Un error de éste será difícilmente compensado desde terceras instancias. Además, en situaciones de crisis, como la descrita más arriba, parece que prima el interés particular sobre el general.

Si la independencia como institución presenta algunos problemas que hemos tratado de exponer, algo semejante se podría decir de la independencia personal. Esta dimensión resulta tan insustituible como la anterior de forma que la falta de alguna de estas dimensiones hacen la independencia, únicamente aparente. Los redactores de la *Federal Reserve Act* eran conscientes de ello y establecieron un Estatuto para los miembros

---

<sup>718</sup> FRIEDMAN *et al* (1963): p.410.

de la Reserva semejante al que gozaban los miembros del Tribunal Supremo americano. Sin embargo, pronto se manifestaron algunas limitaciones: Los miembros del Board eran elegidos por un amplio período –catorce años– aunque se reconocía la posibilidad de dimisión y que el ejecutivo les cesara (called on the carpet), como pusieron en práctica Truman y Johnson<sup>719</sup>. De forma más reciente, durante el mandato del gobernador Vockler, tuvieron lugar seis dimisiones<sup>720</sup>.

El resultado de la posición en la que quedaban los miembros del Board, se traducía en que estos puestos eran aprovechados como "trampolín" para actividades posteriores en la vida comercial. La *Ethics in Government Act*, de 1978 trató de limitar las ventajas, estableciendo una serie de obstáculos a los que dimitían de sus cargos, negándoles la posibilidad de trabajo en amplios sectores o de dictar conferencias al abandonar el cargo. El resultado de esta Reforma parece que ha sido, según algunos autores, que el trabajo ha perdido interés para profesionales de prestigio, al tiempo que reforzaba los incentivos para abandonar el cargo antes de que terminaran los plazos<sup>721</sup>. Un medio más útil para evitar que el puesto se convierta en punto de partida para negocios posteriores, sería que gozaran de salarios semejantes a los de altos directivos del sector privado –lo que no ocurre en Estados Unidos–, fijando tal vez –como han

---

<sup>719</sup> CLIFFORD, J.A. (1965): *The Independence of the Federal Reserve System*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

<sup>720</sup> PERETZ, P. (1987): *Economic Policy in the 1980s* en PERETZ, P.(eds): *The Politics of American Policy Making* Armonk. Sharpe, Inc., p.436.

<sup>721</sup> KANE (1982): *Op.Cit.*, p.223.

propuesto Bofinger y Neumann<sup>722</sup>-- el nivel nominal de sus salarios. De esta forma, tendrían un nuevo incentivo, no muy usual en la administración pública, para cumplir su objetivo de estabilidad de precios de forma remunerada, aunque presentaría problemas conciliar los aumento de salarios con la productividad<sup>723</sup>.

Sería oportuno, como ocurre en Estados Unidos que no pudieran ser reelegidos a fin de que no se vean inclinados a servir intereses políticos con el fin de asegurar su reelección. Neumann<sup>724</sup> propone fijar una edad mínima para alcanzar la calidad de consejero y períodos suficientemente largos como para que permanezca hasta su jubilación.

El borrador de Estatuto ha preferido determinar períodos más cortos, de ocho años, sin indicar nada acerca de la posibilidad de reelección, ni sobre edades mínimas. Nada se dice acerca de los salarios a percibir por los miembros, y se recoge la práctica de que Presidente y Vicepresidente sean elegidos, al igual que el resto de los miembros del *Board*, por el Consejo, después de escuchar al Parlamento Europeo (artículos 11.2 y 11.3). No hay, por tanto, ninguna nueva garantía de independencia por la vía personal, ni ningún nuevo incentivo para que actúen de forma autónoma.

---

<sup>722</sup> BOFINGER, P. (1990): *Unresolved Issues on the Road to Economic and Monetary Union in Europe* en *CEPR Discussion Papers*, n.405, marzo; NEUMANN, M. (1991): *Op.Cit.*, p.85.

<sup>723</sup> Aunque este sistema crearía incentivos para que el Banco Central eligiera políticas deflacionarias, a fin de aumentar sus ingresos, otros incentivos actuarían con distinto signo. La deflación supone, por la misma razón que la inflación, una reducción en los ingresos de las Haciendas nacionales. El menor síntoma de deflación recibiría una fuerte oposición por parte del Ejecutivo, que es quien elige a los Miembros del Banco Central.

<sup>724</sup> NEUMANN, M. (1991): *Op.Cit.*, p.83 y capítulo VII, apdo.7.4.3.

A lo largo de estas páginas se ha tratado de hacer un breve análisis de los diferentes proyectos de Estatutos del Banco Central Europeo, tomando como modelo la evolución de la Reserva Federal americana. Postulábamos al comienzo, la necesidad de dotar al Banco Central de una efectiva independencia como condición necesaria para evitar la inflación. El análisis de las garantías de independencia institucional y personal que contiene –o sería más preciso– carece el Borrador, crean el peligro de que la próxima generación pueda escribir un artículo como el de Kane acerca de la Reserva Federal, donde la independencia sea sólo un principio histórico que no llegó a tener lugar. La conclusión resulta, por otro lado, consistente con lo que hasta aquí hemos estudiado acerca del modo de llevar a cabo la integración europea: no parece muy probable que si la Comunidad y los gobiernos nacionales han reservado para sí una relevante intervención en la vida económica, vayan a permitir una pérdida de soberanía en un aspecto tan relevante como la política monetaria.

Terminamos el apartado tratando de ofrecer una conclusión positiva. Si la independencia parece un objetivo a alcanzar en el nuevo Banco Central, esa independencia podría predicarse también de los bancos centrales durante el proceso de consecución de la unión monetaria. La entrada en la fase final de la Unión monetaria exige que la tasa de inflación de todos los Estados miembros sea cercana a cero, con el fin de asegurar a los operadores económicos que no va a mantenerse una permanente inflación. Para conseguir ese objetivo caben dos vías. Llevar a cabo el proceso de forma centralizada a través del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, tal y como propone el Informe Delors o bien llevar cabo

el proceso de forma competitiva entre las diferentes monedas que engloban el Sistema<sup>725</sup>.

Los inconvenientes del primer procedimiento se pueden resumir en la posibilidad de que alguno de los países se vea forzado por los acontecimientos internos a desviarse del camino de la estabilidad, enviando un mensaje general de falta de credibilidad acerca de las posibilidades del Sistema. Si no se consigue la deseada estabilidad, difícilmente podrá permanecer en ella<sup>726</sup>. Por el contrario, la propuesta competitiva supone la necesidad de independizar al Banco Central de cada Estado miembro de su propio ejecutivo, lo que ya supone un resultado positivo. Al mismo tiempo, cada Banco será responsable –y no el Sistema– de alcanzar el nivel cero de inflación por los medios que estime pertinentes: estrechando su banda con el marco, llevando a cabo políticas de ajuste, ... provocando una convergencia real de las monedas y poniendo de manifiesto el interés cierto por formar parte del Sistema. El Comité de Bancos Centrales podrá supervisar el desarrollo de los procesos y valorar cuando se ha llegado a la deseada estabilidad, lo que no tiene por qué suponer un proceso más lento que el anterior.

---

<sup>725</sup> NEUMANN (1991): *Op.Cit.*, p.79.

<sup>726</sup> La dificultad de permanecer en unos niveles semejantes de estabilidad es uno de los mensajes que ha estado enviando el Sistema Monetario Europeo desde el comienzo de los ochenta. Otro problema, que ya se abordó en el capítulo precedente, es como lograr esa estabilidad.



### 8.3 MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA Y EMIGRACIONES

El primer supuesto estudiado en este capítulo se refería a la creación de un mercado único, y de forma particular, al libre intercambio de bienes y servicios dentro de una unión económica. Marginábamos en aquel momento los aspectos relacionados con el mercado de factores, que serían objeto de atención particular posteriormente. Llega pues el momento de detenernos en estos aspectos, concediendo una atención muy particular al mercado laboral.

En el Tratado de Roma se aborda el problema bajo dos aspectos: conceder una mayor libertad en la movilidad de trabajadores asalariados y no asalariados (artículos 48 a 51), y promover un conjunto de mejoras en las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores (artículos 117 a 122). Parece que ninguno de los dos aspectos fue desarrollado sustancialmente hasta el Acta Única<sup>727</sup>. En el nuevo Tratado se abordan esas materias,

---

<sup>727</sup> El párrafo 91 del Libro Blanco señala los *escasos progresos* alcanzados en el caso de los trabajadores no-asalariados. Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final, Brussels

aprobándose un conjunto de disposiciones que ya han sido objeto de interpretación en capítulos anteriores<sup>726</sup>. Ahora se trata de abordar el contenido de esas disposiciones desde una nueva perspectiva: ¿Qué experiencias se puede obtener del mercado laboral americano, durante el periodo objeto de estudio, para Europa?

### 8.3.1. Movilidad y mercado único

La movilidad de la mano de obra se presenta como uno de los medios para alcanzar una eficiente asignación de recursos en una unión económica. Mundell<sup>729</sup> establecía como condición para el establecimiento de un área monetaria óptima la movilidad de factores, especialmente de la mano de obra: Faltando la posibilidad de modificar la política monetaria de una región, un shock externo debía ser absorbido por una movilidad de los factores. Así, por ejemplo, si se produce una caída en la productividad por trabajador en Francia o un cambio en la demanda de productos franceses a alemanes, no es posible en un área monetaria modificar el tipo de cambio nominal. El único medio para evitar el desempleo sería la emigración de una parte de su mano de obra a Alemania, donde se ha constatado el exceso

---

14.VI.85, puntos 61-73.

<sup>726</sup> Cfr. capítulo VII, apdo.3.3.

<sup>729</sup> MUNDELL (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*. *American Economic Review*, sep. pp.667-665.

de demanda<sup>730</sup>. La movilidad se convierte, desde esta perspectiva, en el instrumento fundamental de ajuste ante desequilibrios externos<sup>731</sup>; al mismo tiempo, limita las divergencias entre regiones: los empresarios en una determinada región no concederán y los trabajadores no requerirán salarios más altos que elevarían en exceso los costes, disminuyendo los beneficios o elevando la probabilidad de perder empleo<sup>732</sup>.

A nivel microeconómico, Van Hours<sup>733</sup>, tratando de separar efectos cíclicos y diferencias estructurales en países de la OCDE destacó la relación entre movilidad y paro: la aversión al riesgo de los trabajadores impide que en períodos de recesión económica –cuando la movilidad es más necesaria– exista dicha movilidad. Detrás de esos datos, Van Hours subraya una reacción comparativamente muy similar entre trabajadores de diferentes países. Hoel<sup>734</sup>, de forma complementaria, hace hincapié en la relación

---

<sup>730</sup> Cfr. EICHENGREEN, B. (1990): "Is Europe an Optimum Currency Area". Paper preparado para la Conferencia de *European Economic Integration and External Relations*. University of Basel. 23–25 Agosto, 1990.

<sup>731</sup> La Teoría de Mundell fue matizada por Kenen y Lanyi. Este último destacó que no se trataba exclusivamente de una movilidad geográfica, sino también inter-industrial, como recientemente ha recogido Padoa-Schioppa. Cfr. KENEN, Peter B. (1969): "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View" en MUNDELL Y SWOBODA (eds.), p.41–60; LANYI, A. (1969): "The Case for Floating Exchange Rates Reconsidered" en *Essays in International Finance*, n.72. Princeton. New Jersey; PADOA-SCHIOPPA, T. et al (1987): "Efficiency, Stability and Equity". Oxford. Oxford University Press. p.41.

<sup>732</sup> SCITOVSKY, T. (1969): "The Theory of Balance of Payments" en *Journal of Political Economy*, 75 (agosto 1969, tercera parte, p.118.

<sup>733</sup> VAN HOURS, J. (1990): "An International Comparative Study of Job Mobility" en *Labour*, vol.4, n.3. pp.33–55.

<sup>734</sup> HOEL, M. (1991): "Union Wage Policy: The Importance of Labour Mobility and the Degree of Centralization" en *Economica*, vol.58, May, n.230, pp.139–155.

entre movilidad de trabajadores y los niveles de salarios exigidos por los sindicatos en modelos de plena centralización: cuando la movilidad es mayor, las exigencias sindicales se atenúan, y al contrario.

El *Libro Blanco* sobre el desarrollo del mercado interior parece coincidir en estos argumentos. En la fecha del Informe se puede constatar la existencia de obstáculos a la libre movilidad, que se manifiestan en la segmentación del mercado laboral en Europa, segmentación que permanece hasta ahora. Tal y como se recoge en la Figura 8.3, se pueden distinguir dos conjuntos de países en la Europa de los 10, con indicadores del mercado laboral bastantes similares entre los miembros de cada grupo, pero bastantes dispares entre los dos grupos. La movilidad de la mano de obra se presenta como una necesidad ineludible a fin de acabar con esa segmentación: ¿Cómo resolver el problema?

Del texto del *Libro Blanco* (puntos 89 a 94) y de las sucesivas publicaciones editadas por la Comisión<sup>735</sup> parece inferirse que será uno de los efectos externos, si no el principal, que provocará el mercado único: La libertad en la circulación de bienes y servicios, la reestructuración de mercados y las nuevas competencias asumidas por la Comisión permitirán

---

<sup>735</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988). Direction Générale des Affaires Economiques et Financieres: 1992: la nouvelle économie européenne. *European Economy* Mars, 1988. n.35. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.

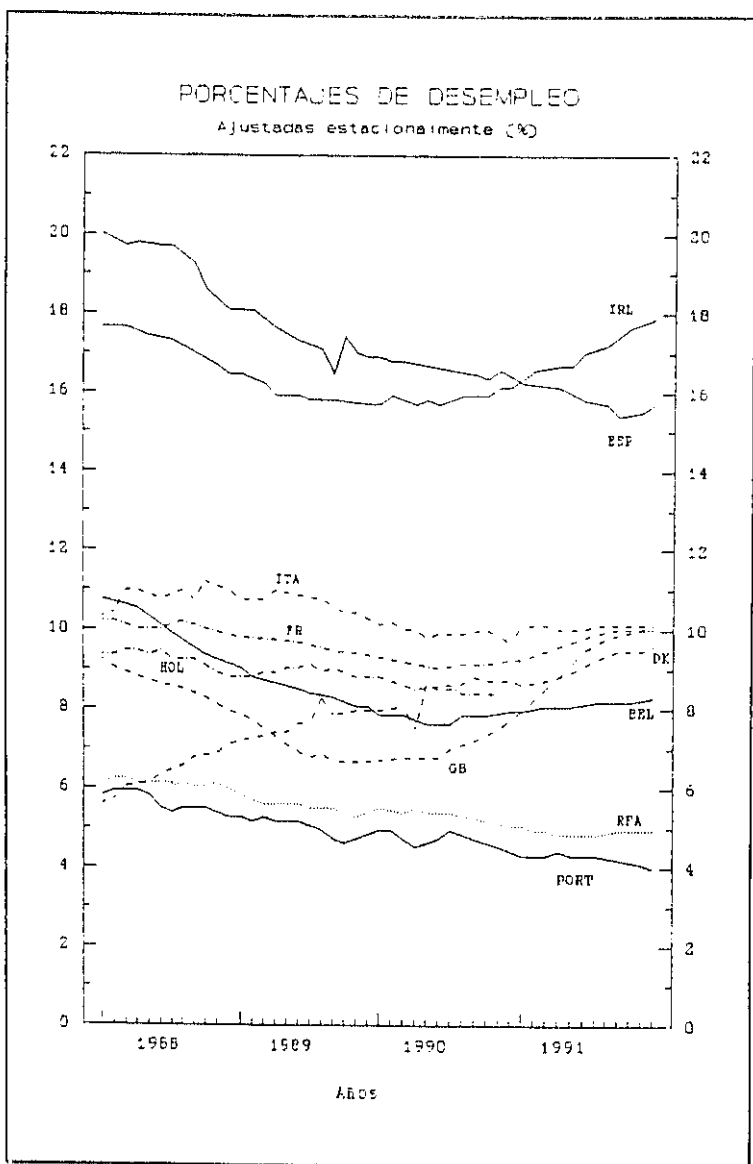


Fig. 8.3: Segmentación del mercado laboral en Europa. Eurostat, Nov.1990.

crear un auténtico mercado laboral europeo<sup>736</sup>.

La experiencia americana puede servir para aquilatar estas afirmaciones. Desde 1870 hasta 1945, pervive un mercado unificado, es mas, una nación –con todos los elementos propios: Gobierno federal, administración, política exterior e interior, unión monetaria, etc.– con dos mercados laborales entre los que existen escasas relaciones. Tal y como se recoge en el Gráfico 8.4, Estados del Norte como Iowa y Ohio tienen salarios reales bastante similares, manteniendo esa relación en las décadas sucesivas. Al mismo tiempo, Estados del Sur como Mississippi y North Carolina se comportan entre sí también de modo similar pero con unos salarios reales muy inferiores (manifestación de la existencia de un auténtico mercado laboral en el Sur). La diferencia entre los dos grupos, que es el dato a retener, va aumentando con el tiempo<sup>737</sup>.

---

<sup>736</sup> Este planteamiento supone que la movilidad de bienes y capitales son complementarios o de forma mas concreta, uno deriva del otro, lo que no resultado aceptado unánimemente. A este problema volveremos en el tercer apartado.

<sup>737</sup> La convergencia en los índices máximos y mínimos de ambos grupos, no significa que estuvieran unidos, sino que los principales hechos (Depresión de 1890, Pánico de 1907, Gran Depresión) afectaron a ambos. La segmentación hubiera quedado mas clara si en lugar de haber utilizado el mismo deflactor de los precios en los cuatro Estados, hubiéramos podido separar los Estados del norte y del sur. No es posible contar con este dato para la etapa que nos interesa.

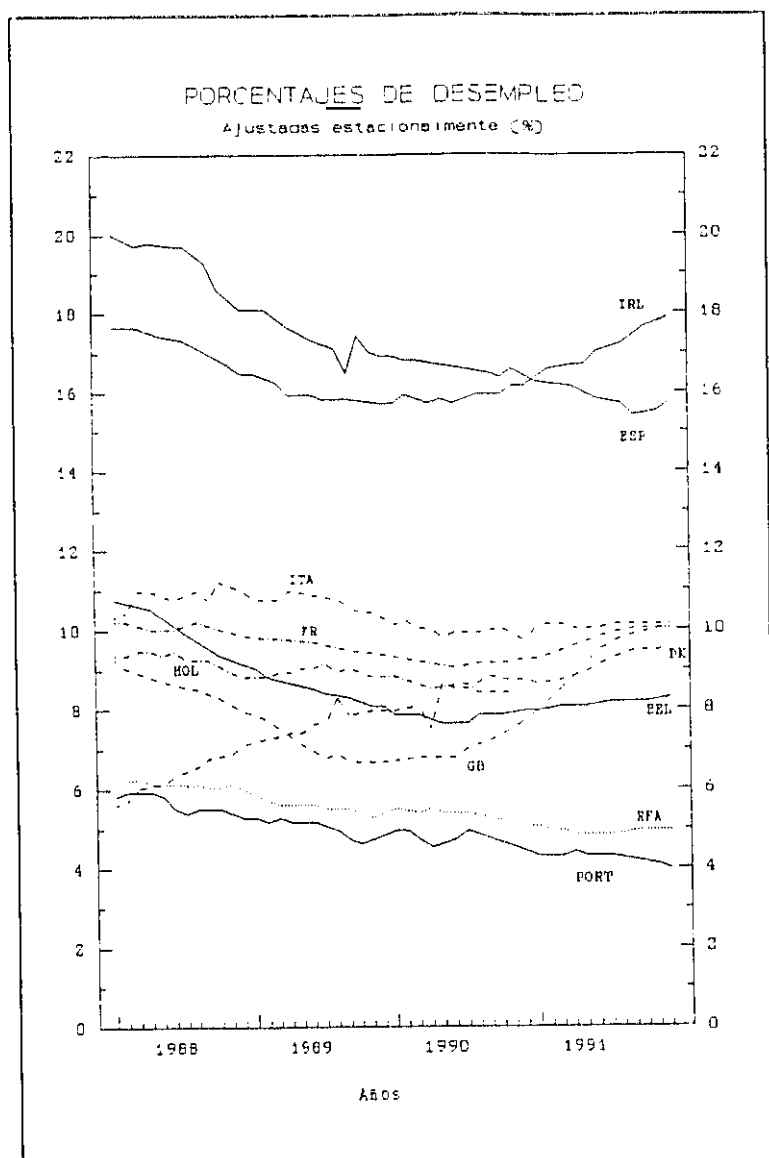


Fig. 6.3: Segmentación del mercado laboral en Europa. Eurostat. Nov.1990.

Rosenbloom ha realizado recientemente un estudio donde muestra que esta segmentación no ocurría exclusivamente entre Estados del Norte y el Sur sino también entre mano de obra cualificada y no cualificada. A través del estudio de 23 ocupaciones en doce ciudades repartidas por todo el país puede concluir que estas diferencias afectan a amplios estratos de la población de forma persistente durante el período que va de la guerra civil a la segunda guerra mundial. En general, los Estados del Oeste –West– presentan treinta por ciento salarios más altos que los Estados del Sur –South– (cinco veces más de la diferencia interregional actual) y diferencias del diez al veinte por ciento se mantienen si comparamos dos regiones cualesquiera<sup>736</sup>.

Una primera conclusión puede obtenerse de este apartado. Si la movilidad aparece como un objetivo a conseguir, especialmente en el supuesto de que un conjunto de regiones decidan realizar una unión económica o monetaria, la experiencia americana demuestra que la ausencia de restricciones legales es condición necesaria pero no suficiente para los altos niveles de movilidad que son necesarios. Durante al menos siete décadas pueden convivir, como en Estados Unidos, una unión económica y política con dos mercados laborales netamente diferenciados.

---

<sup>736</sup> ROSENBLOOM, J.L. (1990) "One Market or Many? Labor Market Integration in the Late Nineteenth-Century United States". The Journal of Economic History. Vol.50. n.1. March. pp.85-105.



### 8.3.2. Movilidad y emigración

Una vez contrastado que el mercado único no supone necesariamente una movilidad efectiva de la mano de obra, procede plantearse cómo lograr el mercado laboral unificado. Se trata, en definitiva, de analizar las causas que han provocado la segmentación y los instrumentos para erradicarla.

Con ese fin, podemos volver de nuevo al episodio americano. Wright<sup>739</sup>, en un excelente trabajo, señala entre las causas de la segmentación del mercado laboral americano en aquella etapa, los diferentes niveles educativos y de desarrollo tecnológico, el régimen de propiedad de los Estados del Sur, el papel desempeñado en esos Estados por los grandes propietarios<sup>740</sup> y la emigración<sup>741</sup>.

Puede resultar oportuno detenerse en la emigración por las implicaciones que estos fenómenos tienen en Europa. Desde 1870 a 1919 llegaron

---

<sup>739</sup> WRIGHT, G. (1986) *Old South, New South: Revolution in the Southern Economy since the Civil War*. Basic Books. New York. p.66

<sup>740</sup> Que desincentivaba a los empresarios del Norte para que no pudieran apropiarse de mano de obra relativamente mas barata.

<sup>741</sup> Wright señala que la segregación racial no parece haber sido un factor determinante: dado el tamaño del sector agrícola, si en el sector industrial los empresarios trataban de pagar menos, los trabajadores de color sólo tenían que retornar al campo. De esta forma existe entre los Estados del Sur un verdadero mercado de mano de obra no cualificada en la que blancos y negros reciben una remuneración semejante. Cfr. WRIGHT (1986): *Op.Cit.*, p.35 y ss.

a Estados Unidos más de veinte millones de personas<sup>742</sup>; a Europa han llegado en los últimos cinco años dos millones de personas y las expectativas es hacia unas cifras todavía mayores; O lo que resulta más tal vez más expresivo, el 8% de la población británica o el 11% de la población francesa han nacido en el exterior (6% en Estados Unidos).

La emigración jugó un papel muy relevante en el mercado laboral americano. La temporal escasez de mano de obra que provocaba el alto crecimiento de los Estados del Norte no era cubierta por los emigrantes de los Estados del Sur, sino por la emigración procedente de Europa. Para contrastar este dato Lane<sup>743</sup> estudió la relación existente entre número de emigrantes recibidos en un período y fluctuaciones de la demanda laboral durante ese mismo tiempo. Su conclusión es que, aunque los emigrantes venían de diferentes países y por razones diversas, las fluctuaciones de los flujos migratorios estaban altamente sincronizados con la demanda americana.

Sin embargo, otros autores<sup>744</sup> han señalado que la emigración puede no ser la causa, sino la consecuencia de la falta de movilidad, en el supuesto americano. Los empresarios de las naciones del Norte acogen a los

---

<sup>742</sup> MARTIN, P. (1991): "*Foreign Workers in the United States: Past, Present and Future*" en *University of California, Davis, Department of Agricultural Economics, Working Papers*, 12.c.1. March.

<sup>743</sup> LANE, A.T. (1987): "*Solidarity or Survival? American Labour and European Immigrants, 1830-1924*". Westport, Greenwood Press: p.126.

<sup>744</sup> Cfr. FOGEL, R. y ENGERMAN, S. (1982): "*Reinterpretacion of American Economic History*". New York, Harper and Row. ; COBB, J. (1984): "*Industrialization and Southern Society: 1877-1984*". Lexington, The University Press of Kentucky; HIGGS, R. (1982): "*Accumulation of property by Southern Blacks before World War I*" *American Economic Review* 72. p.725-737

emigrantes ya que no pueden acceder al mercado laboral del Sur donde los diferentes niveles de tecnología y las restricciones institucionales impiden el acceso. Al mismo tiempo, los trabajadores del Sur no tienen ningún interés en acceder al mercado del Norte, aunque existen diferencias salariales importantes.

El supuesto quedará más claro si analizamos la movilidad como una relación entre beneficios esperados y costes reales. Las sucesivas olas de emigrantes se enfrentan a unos costes superiores a los habitantes de los Estados del Sur, en términos de costes de transporte, lenguaje, etc; pero con unos beneficios probables más elevados: su situación económica en el país de origen es notablemente peor, mientras las expectativas de mejorar su nivel de vida son grandes. Al mismo tiempo, el gobierno americano tiene como principio el no interferir en los movimientos migratorios (la doctrina *Know Nothing Movement*<sup>745</sup>).

De esta forma se crea un auténtico mercado laboral a ambas orillas del Atlántico, donde empresarios del Norte y trabajadores de Europa obtienen beneficios, mientras queda marginado el grupo que "naturalmente" debería haberse aprovechado del crecimiento productivo del Norte. Los emigrantes resultan ser la consecuencia, más que la causa de la falta de movilidad.

---

<sup>745</sup> Las únicas restricciones que se establecieron hasta la *Emigration Act* de 1921, hacían referencia a la prohibición de entrada de convictos y prostitutas (1875), chinos, pobres e idiotas (1882) y emigrantes ya contratados previamente (1885). Cfr. MARTIN, P. (1991): *"Foreign Workers in the United States: Past, Present and Future"* en *University of California, Davis, Department of Agricultural Economics, Working Papers*, 12.c.1. March.

Traslademos el supuesto a Europa. Durante las décadas de los sesenta y setenta se han producido diferentes tendencias en la movilidad laboral intracomunitaria. Los años sesenta presentan un crecimiento del número de trabajadores en otros Estados miembros, tendencia que se va modificando a comienzos de los setenta, donde el número de emigrantes comunitarios va siendo cada vez más reducido<sup>746</sup>, sobre todo si lo comparamos con el movimiento intrarregional en otras entidades (*Tabla 3.4*<sup>747</sup>). ¿Son los emigrantes del exterior la causa de esa falta de movilidad intracomunitaria?

Si bien coincide la llegada de emigrantes con los momentos de menor movilidad intracomunitaria, la coincidencia temporal no supone un nexo causal. Los estudios realizados sobre movilidad en Europa, recogidos en un volumen publicado por la OCDE<sup>748</sup> señalan otras causas.

El estudio de la OCDE se refiere en primer lugar a las deficiencias técnicas en la enumeración de los movimientos de población, por las diferentes definiciones de unidades regionales en Europa<sup>749</sup>.

---

<sup>746</sup> Cfr. *La Tabla 8.5.*

<sup>747</sup> Cfr. *Tabla 8.4.* Así, por ejemplo, si tomamos como término de comparación el año 1980, un 6,3% de la población americana cambio de Estado, frente al 1,1% de la población británica o el 1,3% de la población germana. Se trata, en todos los casos, de movimientos intra-estatales.

<sup>748</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (1986): "*Flexibility in the Labour Market: A Technical Report*". París. OCDE. No se conoce ningún estudio relevante posterior a esa fecha.

<sup>749</sup> A fin de solventar el problema, la OCDE estableció un coeficiente de corrección basado en la relación entre unidad regional y ratio de movilidad: cuanto menor sea la unidad regional, menor es la distancia a recorrer y por tanto, mayor la movilidad esperada.

Tabla 8.4: Indicadores de distribución regional de la renta  
1983 PNB per cápita

		<i>Coefficiente Gini</i>	<i>Desviación es- tandar de la renta per capita<sup>4</sup></i>
USA	48 Estados <sup>1</sup>	0.072	0.160
	9 Regiones	0.051	0.099
CEE	12 Países	0.093	0.245
	59 Regiones <sup>2</sup>	0.131	0.277
	9 Países <sup>3</sup>	0.052	0.160
	49 Regiones <sup>3</sup>	0.101	0.236
Francia	21 Regiones	0.114	0.151
Alemania	31 Regiones	0.101	0.205
Italia	20 Regiones	0.130	0.246
Gran Bre- taña	35 Regiones	0.082	0.118
España	19 Regiones	0.106	0.205

Notas:

- <sup>1</sup> No se incluye Alaska, Hawaii y el Distrito de Columbia.
- <sup>2</sup> Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Portugal son considerados cada uno como una región. El número de regiones del resto de países son: Bélgica, 3; Francia, 8; Alemania, 10; Grecia, 3; Italia, 10; Holanda, 4; España 6 y Gran Bretaña, 11.
- <sup>3</sup> No incluye España, Grecia y Portugal

Fuente:

US. Department of Commerce (1988)  
Eurostat (1987)  
Boltho (1990)

El enfoque tradicional de este problema es el la relación entre movilidad y diferencia de renta entre regiones<sup>750</sup>; cuanto mayor sea la diferencia de rentas, mayor será el incentivo para trasladarse a otra localidad. Sin embargo, los resultados no suelen ser tan precisos. Así, si analizamos la *Tabla 8.4*, podemos observar como la desviación standart de la renta per cápita en 1983, último año en el que hay estadísticas completas era 0.21 en Alemania (31 Lander), 0.25 para Italia (20 regiones), 0.21 para España, pero sólo 0.16 para 48 Estados USA<sup>751</sup>. En este sentido, en Europa habría unos mayores incentivos para la movilidad, pero sin que encuentre respuesta práctica.

Otra posible relación que pudiera explicar el grado de movilidad sería la diferente provisión de servicios sociales. En Europa se ha comprobado que las diferencias en los niveles de provisión e imposición entre diferentes localidades tiene un leve efecto a corto plazo, que va aumentando a lo largo del tiempo<sup>752</sup>. Este efecto es, de nuevo, más acusado en Estados Unidos, donde los estudios realizados sobre las emigraciones al Estado de California

---

<sup>750</sup> Cfr. TODARO, M.P. (1969): "A Model of labor migration and urban unemployment in Less Development Countries" en *American Economic Review*, 59:pp.138-148; HARRIS, J.R. y TODARO, M.P. (1970): "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis" en *American Economic Review*, 60 :pp.126-142.

<sup>751</sup> BOLTHO, A. (1990): *European and United States Regional Differentials: A Note*. en *Oxford Review of Economic Policy*:5 vol.2, pp.105-116. y EICHEN-GREEN, B. (1990): "Is Europe an Optimum Currency Area" en *UC.Berkeley, Working Papers* n 76.

<sup>752</sup> Citar OECD (1986): *Op.Cit.*, pp.36 y ss.

en las últimas décadas parecen indicar que el nivel de servicios sociales ha jugado un papel relevante<sup>753</sup> en los asentamientos.

Las nuevas hipótesis que se han barajado para explicar la escasa movilidad de los europeos se refieren a la posibilidad de que los movimientos de bienes o capital sean los sustitutivos de la movilidad de la mano de obra. Straubhaar<sup>754</sup>, a través del modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, ha tratado de probar cómo, el hecho de que períodos de mayores movimientos de bienes en Europa coincidan con situaciones de escasa movilidad laboral, se debe al carácter sustitutivo de esos flujos<sup>755</sup>.

---

<sup>753</sup> MILLER, aplicó un índice similar al Herfindalh para estudiar las desigualdades de renta en los municipios de *Los Angeles County* desde 1950 a 1970. Tomando como máximo nivel de heterogeneidad 0.333 y mínimo 1.0, encontró que, en 1950, el 60% de las poblaciones dentro de este área tenían un nivel cercano al máximo, así como toda el área en su conjunto (índice= 0.335). Sólo el 10% de las poblaciones se acercaba a los umbrales mínimos de heterogeneidad. En 1970, se había producido una reducción de los municipios maximamente heterogéneos (ahora, sólo el 16%), aunque persistía un nivel para todo el área cercano al máximo (índice = 0.334). El hecho que resulta mas relevante para nuestro estudio es la tendencia en los municipios de nueva creación durante esta etapa: Sólo uno de los treinta municipios creados tiene una heterogeneidad en la renta comparable a la de todo el área, y un 25% de los mismos se encuentra en los umbrales mínimos de heterogeneidad. Cfr. MILLER, G. (1981): "*Cities by Contract*" Cambridge. Mass. MIT Press, capítulos 6 y 7.

<sup>754</sup> STRAUBHAAR, T (1988): *International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience* en *Journal of Common Market Studies* Vol. XXVII n.1, september pp.45-61.

<sup>755</sup> STRAUBHAAR plantea tres posibles escenarios a los que se enfrenta la creación de un mercado único: a) Reducción en la emigración intra-comunitaria y elevación del flujo de bienes (supuesto clásico); b) Elevación de la emigración interior y reducción en el comercio intra-regional (Mundell); c) Incremento de la movilidad laboral junto a un incremento del flujo de bienes (Markusen). Cfr. STRAUBHAAR (1988): *Op.Cit.*, pp.47-49.

En la columna 1 de la *Tabla 8.5* se percibe como hay una tendencia dominante a la reducción de los porcentajes de emigración intra-comunitaria, que coincide con la tendencia, también dominante, de incrementar la parte del comercio que se realiza entre países comunitarios. Cuando esa tendencia se quiebra en la emigración (años 70), también se modifica el flujo de bienes comerciales, de forma inversa a como había ocurrido hasta ahora: la dificultad del comercio se traduciría en una mayor movilidad laboral.



Tabla 8.5: Flujos de emigrantes y bienes. CEE-6 y CEE-9.  
Porcentajes sobre el total.

Año	Flujo de Emigrantes (%)			Flujo de Bienes (%)		
	Intra CE	Extra CE	Variación	Intra EC	Extra EC	Varia- ción
1958	62,5	37,5		29,6	70,4	
1860	62,2	37,8	0,3	34,3	65,7	2,1
1962	43,2	56,8	-9,3	37,5	62,5	1,1
1964	29,8	70,2	-5,5	40,2	59,8	1,3
1966	35,8	64,2	-0,8	42,7	57,3	1,0
1968	31,4	68,6	-2,1	45,9	54,1	2,0
1970	21,7	78,3	2,4	48,4	51,6	0,3
1972	31,3	68,7	5,5	51,6	48,4	1,5
1974	36,8	63,2	13,2	46,9	53,1	-4,8
1976	47,9	52,1	9,4	48,3	51,7	0,0
1978	56,1	43,9	6,1	50,7	49,3	1,3
1980	34,3	65,7	-17,7	47,7	52,3	-2,7

Fuente: Eurostat, 1981 y 1985.

De ser correctas las apreciaciones de Straubhaar, deberíamos esperar que el programa de liberalizaciones de 1992 supusiera, al contrario de lo que en ocasiones se ha indicado, una reducción en la movilidad intracomunitaria. Desde el mismo argumento se puede inferir que si se reduce el flujo comercial con terceros, como consecuencia del efecto *trade diversion* propio de una unión económica, la incapacidad de exportar bienes provocará la necesidad de emigrar. Cuanto más cerrada sea la Comunidad comercial-

mente hacia el exterior, mayores son los incentivos para que aumente la emigración desde terceros países. Este hecho resulta ser más acentuado para los países de Este, cuyas posibilidades de exportar bienes competitivos a la Europa Comunitaria es pequeña.

Eichengreen ha destacado la posibilidad de que el movimiento de capitales sea sustitutivo de la emigración. Sin embargo, el mismo autor señala que esa sustitución puede resultar inadecuada, especialmente si los costes laborales son elevados<sup>756</sup>.

La explicación dominante de la escasa movilidad de los europeos, y por tanto, de su enorme distancia respecto a los porcentajes de movilidad de otras entidades, i.e., Estados Unidos, se encuentra en la diferente formación de sus mercados laborales. El mercado laboral europeo es, generalmente, un mercado notoriamente intervenido, donde las consideraciones de ajuste ante perturbaciones tiene sólo carácter accesorio<sup>757</sup>.

La insuficiente movilidad por parte de los europeos puede deberse, no tanto a un "temperamento" o carácter menos emigrante o más conservador frente a nuevos horizontes, sino a una peculiar relación que se ha establecido entre empresario y trabajador, al amparo de la legislación

---

<sup>756</sup> EICHENGREEN, B. (1990): *Currency Union* en *Economic Policy*, April.-1990, pp.30 y ss.

<sup>757</sup> La Comisión de las Comunidades Europeas encargó un detallado estudio sobre los obstáculos a la movilidad cuestionando a cincuenta mil empresas de nueve países miembros. Los resultados concluían que el principal obstáculo era la falta de flexibilidad del mercado. Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1986): *Results of a survey of labour market flexibility in European Economy*, n.27. Brussels.

laboral. Esta legislación ha provocado un conjunto de efectos que podemos resumir de la forma siguiente<sup>758</sup>:

a) Los costes del despido, tanto pecuniarios (indemnización) como en su procedimiento provocan un mayor desempleo, especialmente en períodos de débil demanda, ya que el empresario no querrá enfrentarse con los problemas que una contratación podría generarle<sup>759</sup>.

La dificultad de terminar una relación laboral a través del despido ha provocado que se hayan acogido otros medios de finalizarla. Así se constata, tal y como se recoge en la *Tabla 8.6.* una relación entre severidad de la regulación del despido y número de desempleados por esa causa

---

<sup>758</sup> Cfr. GAVIN, M. (1986): *Labor Market Rigidities and Unemployment: The Case of Severance Cost* en ~~International Finance Discussion Paper~~ Board of Governors of the Federal Reserve System. Washington, D.C.

<sup>759</sup> Cfr. GAVIN (1986): *Op.Cit.*, pp.31 y ss.

**Tabla 8.6: Causas de pérdidas de empleo, 1988.**  
**En porcentajes**

		<i>Homb. Mujer.</i>		<i>Total</i>
Australia	Despido, retiro	64.8	56.8	59.4
	Otras razones	35.2	43.2	40.6
Dinamarca	Despido	67.6	47.9	57.1
	Fin trabajo eventual	31.6	51.8	42.3
	Retiro	0.8	0.3	0.6
Francia	Despido	53.6	44.2	49.0
	Fin de trabajo eventual	46.3	55.7	50.9
	Retiro anticipado	0.1	0.1	0.1
Alemania	Despido	81.7	78.1	80.3
	Fin trabajo eventual	12.9	20.6	15.8
	Retiro anticipado	5.4	1.3	3.9
Italia	Despido	40.1	28.5	34.2
	Fin trabajo eventual	59.8	71.4	65.7
	Retiro anticipado	0.1	0.1	0.1
España	Despido	23.0	20.2	22.0
	Fin trabajo eventual	76.8	79.7	77.8
	Retiro anticipado	0.2	0.1	0.2
Gran Bretaña	Despido	62.7	49.1	58.9
	Fin trabajo eventual	34.1	49.4	38.4
	Retiro anticipado	3.2	1.5	2.7
Estados Unidos	Despido	72.2	73.0	72.5
	Cierre temporal	8.3	9.0	8.5
	Cierre definitivo	19.5	18.0	19.0

*Fuente:* OECD Employment Outlook (July, 1990), p.78.

b) Los costes de acceder a un puesto de trabajo se han manifestado igualmente en una segmentación del mercado laboral entre trabajadores fijos, y por tanto protegidos por la legislación, y aquellos que buscan conseguir un empleo. La dificultad de que esa competencia se refleje en los salarios se traduce en una reducción del número de personas empleadas<sup>760</sup>.

c) Las escasas posibilidades de despido pueden tener efectos negativos sobre el esfuerzo realizado por el trabajador, ya que se reducen las posibilidades de sancionarle. Al mismo tiempo, y por contaminación, se puede debilitar el esfuerzo y cooperación de otros trabajadores<sup>761</sup>.

d) La regulación ha provocado también numerosas distorsiones en el mercado laboral de los países europeos. Italia, que se sitúa a la cabeza en la intervención de este mercado, resulta ser un ejemplo paradigmático: Así, por ejemplo, el hecho de que la legislación italiana obligue a que los contratos sean ratificados anualmente por una agencia pública de empleo ha provocado la expansión de la subcontratación por pequeñas empresas, alcanzando ya la cifra de 1,5 millones (1988)<sup>762</sup> de trabajadores. La cuota obligatoria del 15%

---

<sup>760</sup> Cfr. LINDBECK, A. y SNOWER, D. (1984): *Involuntary Unemployment as a insider-outsider dilemma*, Seminar Paper n.282. Institute for International Economics. Stockholm.

<sup>761</sup> EMERSON, M. (1988): "Regulation or Deregulation of the Labor Market. Policy Regimes for the recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries" en *European Economic Review* 32, p.778.

<sup>762</sup> EMERSON (1988): *Op.Cit.*, p.785.

de trabajadores minusválidos por empresa con más de treinta y cinco trabajadores, ha conducido a que el 19% de la población italiana se registre como impedida<sup>763</sup>; el sistema de *Lay-Off*, único en Europa, y que permite que el trabajador deje de trabajar por un tiempo sin romper la relación laboral, se aplicó en ese país con el fin de alcanzar una mayor flexibilidad laboral. El resultado ha sido que el procedimiento se ha transformado en un nuevo subsidio de desempleo que ofrece una cantidad bastante superior y de forma indefinida. De esta forma, el desempleo se ha reducido en Italia, desde la aplicación de esta nueva normativa, años setenta, en un cincuenta por ciento<sup>764</sup>.

El breve examen de estos incentivos permite alcanzar una primera conclusión. La falta de movilidad en Europa no es tanto un problema ocasionado por la nueva emigración desde países terceros, sino más bien, el resultado del juego de incentivos en el que las diferentes legislaciones sitúan al trabajador. El caso de Italia, por elegir un extremo, resulta especialmente ilustrativo.

Volvamos por un momento al supuesto americano que estábamos estudiando. La segmentación del mercado laboral americano permaneció hasta la segunda guerra mundial. El shock en la demanda, provocado por la primera guerra mundial y la interrupción de la ola de emigrantes, no fue

---

<sup>763</sup> EMERSON (1988): *Op.Cit.*, p.786.

<sup>764</sup> Cfr. D'APICE, C. y DELBOCA, A. (1985): *The impact of social policies on income distribution and the labour market in Italy* en Journal of Social Policy, 14. cit. por Emerson (1988): *Op.Cit.*, p.807.

suficiente catalizador para anular la segmentación laboral entre el Norte y el Sur. Hubo que esperar hasta finales de los años 30 para que los dos mercados convergiesen. La causa de este fenómeno se encuentra, como anota Wright<sup>765</sup>, en la combinación de un shock en la oferta y la demanda.

La legislación federal que comienza en el *New Deal* establece una serie de limitaciones en cuanto a salarios y condiciones de los trabajadores que se traducían, para los propietarios de tierras en costes salariales más altos, al mismo tiempo que buscaban la equiparación de derechos entre población blanca y de color. Su primer efecto fue realmente negativo, abriendo una brecha entre salarios a población blanca y negra, y resucitando viejos racismos que nunca se habían apagado. Por el contrario, a largo plazo, las medidas tuvieron efecto: el shock que se produjo en el mercado laboral despertó a éste de su largo letargo. Si a esto se unen los incentivos que desde el gobierno llegaban para mecanizar la agricultura, el resultado fue una enorme masa de trabajadores que debía abandonar el campo y buscar nuevas ocupaciones. Las oportunidades se abrieron al comenzar la guerra<sup>766</sup>.

El resultado final de esta situación americana resulta también ilustrativo para Europa. No basta, como demuestra el caso americano, con un shock en la demanda que pudiera venir provocado por la creación del mercado único. Sería también necesario actuar sobre la oferta, flexibilizando el mercado laboral y actuando, como en el caso americano, sobre las causas reales del problema.

---

<sup>765</sup> WRIGHT (1986): *Op.Cit.*, p.135 y ss.

<sup>766</sup> Cfr. WRIGHT (1986): *Op.Cit.*, pp.136 y ss.

¿Qué ocurre finalmente con la emigración en Europa? Ya hemos indicado que se van definiendo incentivos para que, en un futuro cercano, la emigración desde terceros países, especialmente desde el Este aumente<sup>767</sup>. Estos incentivos podemos resumirlos de la forma siguiente:

- a) El establecimiento de un conjunto de garantías para los trabajadores en forma de intervención sobre el mercado laboral a escala europea, tiene un efecto directo sobre la movilidad intra-comunitaria. Si esta movilidad no es posible, o queda dificultada, lo lógico es pensar, conocida la experiencia americana, que la demanda laboral será cubierta desde el exterior.
- b) La creación de un auténtico mercado interior aumentará el número de transacciones comerciales entre los países Miembros, reduciendo la participación de terceros Estados en el comercio intracomunitario. El desarrollo de la Comunidad, aún antes del Acta Única, se ha reflejado en una reducción del comercio de los socios comunitarios con el exterior.

Los auténticamente perjudicados por el Acta Única pueden ser aquellos que no participaron.

---

<sup>767</sup> Este hecho se vería acentuado si, como el Consejo de Europa ha puesto de manifiesto, los países del Este continúan utilizándose como una vía de entrada a Europa por parte de ciudadanos de Estados no-europeos. Cfr. COUNCIL OF EUROPE (1990): *Second Meeting of Senior Officials responsible for preparing the Conference of Ministers on the Movement of persons coming from Central and Eastern European Countries*. Strasbourg, 8-9 Nov.



## APÉNDICES

Apéndice 1: Adam Smith y los trabajos improductivos	491
Apéndice 2: Costes y Beneficios de la Unión Monetaria: La teoría de las áreas monetarias óptimas	497
Apéndice 3: Los años de creación de la Reserva Federal	527

## APÉNDICE AL CAPÍTULO III: ADAM SMITH Y LOS TRABAJOS IMPRODUCTIVOS

Con los estudios sobre búsqueda de rentas, ha renacido el interés por analizar la distinción clásica entre trabajos productivos e improductivos<sup>768</sup>. La ineficiencia de los *rent-seekers* se ha fundamentado, en gran parte sobre la "pérdida social" que sus actividades provocan. Así, por ejemplo, Bhagwati<sup>769</sup> señala la existencia de gastos directamente improductivos, entre los que incluiría: presión para conseguir aranceles, cuotas, competencia sobre las rentas que se han generado..., El punto esencial de este

---

<sup>768</sup> Cfr. BROOKS, M.A; HEIJDR, B. y LOWENBERG, A. (1990): "Productive Versus Improductive Labor and Rent Seeking: Lessons from History". En *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146: p.19-418.

<sup>769</sup> BHAGWATI, J. (1965): *On the Equivalence of Tariffs and Quotas* en BALDWIN, R.E (eds): *Trade, Growth and the Balance of Payments*. Amsterdam. North Holland.

fenómeno se fija en que "representan vías de alcanzar beneficios, llevando a cabo actividades que son directamente improductivos; se consiguen beneficios capitalizados pero no se producen bienes o servicios que entren en la función de utilidad directa o indirectamente incrementando la producción". Retomando la perspectiva clásica, podemos añadir unos apuntes que complementen lo hasta ahora analizado.

El Capítulo III del Libro II de la *Riqueza de las Naciones* lleva por título *De la acumulación del capital, o del trabajo productivo e improductivo*. En ese capítulo, Smith explica su criterio, o sería mas correcto decir sus criterios de distinción<sup>770</sup>. Para Smith, el crecimiento económico viene determinado por la proporción de población dedicada a actividades productivas. Desde el momento en el que sólo los trabajadores productivos generan riqueza, definida como el conjunto de bienes dedicados al consumo, un número mayor de trabajadores productivos significa un mayor bienestar<sup>771</sup>.

El fundamento de esta dicotomía se encuentra en la teoría objetiva del valor trabajo. Trabajadores improductivos serán aquellos que realizan actividades profesionales o manuales de forma que esos servicios son consumidos inmediatamente en el propio proceso de producción. Por el contrario, los trabajadores productivos ceden el resultado de su trabajo al

---

<sup>770</sup> DE JUAN ASEÑO, O. (1988): *Trabajo improductivo y servicios públicos, perspectiva actual de una idea antigua* en Fondo para la Investigación económica y social. Documento de Trabajo, n.30. Caja de ahorros, p.28.

<sup>771</sup> Esta idea de Smith tienen precedentes en los fisiócratas. Para Quesnay, sólo la agricultura creaba riqueza, en la medida en que sólo en esta actividad se obtiene un excedente o *produit net*. Cfr. BELTRAN, L. (1989): *Historia de las doctrinas económicas*. Teide, Barcelona.

mercado, permitiendo así añadirle una ganancia y por tanto haciendo posible la acumulación de capital<sup>772</sup>.

El análisis de Smith sugiere que el trabajo productivo genera capital, lo que a su vez provoca que aumente la producción potencial. Por el contrario, los trabajadores improductivos son aquellos que no generan nada; son mantenidos por el resto de la sociedad. Este efecto es especialmente acusado en el Estado: *"Grandes naciones nunca son arruinadas por los ciudadanos, aunque pueden llegar a serlo por los gastos públicos y una deficiente administración"*<sup>773</sup>. Dentro de esta categoría Smith incluye a *"todos los servidores de la justicia y de la guerra, y a quienes tienen bajo su mandato (...) a hombres de Iglesia, abogados, médicos, hombres de letras de todas las clases: actores, bufones, músicos, cantantes, etc"*<sup>774</sup>.

Smith concluye que determinados tipos de servicios, en particular, los servicios públicos, suponían una absorción del excedente generado por el trabajo productivo y perjudicaban el crecimiento de la economía nacional. Por eso Smith y la Hacienda Clásica propusieron la limitación del gasto público al mínimo estrictamente necesario.

Marx en el *Capital* también se refiere al trabajo productivo, definiéndolo como aquel que produce valores de uso, es decir, bienes socialmente útiles. Posteriormente añadirá que el trabajo productivo debe producir *plusvalía* al capitalista: *"Solo podemos considerar productivo aquel*

---

<sup>772</sup> Cfr. SMITH, A. (1776). *"An Inquiry into the Nature and Wealth of Nations"*. Edic. 1937, p.314.

<sup>773</sup> SMITH (1776-1937): *Op.cit.*, p.325.

<sup>774</sup> SMITH (1776-1937): *Op.cit.*, p.50-51.

trabajo que produce plusvalía para el capitalista, y que por lo tanto, contribuye a la expansión autosostenida del capital"<sup>75</sup>. Las ideas de Marx contribuyeron a oscurecer, mas que iluminar la distinción entre trabajos productivos e improductivos<sup>76</sup>. El primer criterio que ofrece –la creación de valores de uso– es insuficiente y equívoco: no todos los valores de uso pueden ampliar la capacidad productiva del sistema y contribuir al crecimiento económico. La confusión se hace todavía mayor cuando define la productividad por la creación de plusvalías para el capitalista. Según este criterio, Marx negaría la consideración de trabajos productivos al realizado por todos los trabajadores autónomos por la única razón de no trabajar para una capitalista<sup>77</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que preocupaba a Marx era delimitar el tipo de trabajo que produce plusvalía. No obstante, no nos sirven las categorías marxistas para el análisis de la acumulación y el crecimiento.

Say es el primer detractor del argumento smithiano en el sentido que hoy consideramos correcto. Para Say, todos los factores de producción son esencialmente "inmateriales" en el sentido de que aportan al resultado una imprecisa cualidad, poseída por el factor, que en si no es consumida o perdida en el proceso de producción.

La aparición de la teoría subjetiva del valor supone la crítica más importante a la distinción que estamos estudiando. Brooks<sup>78</sup> recoge un

---

<sup>75</sup> MARX, K. (1867): *El Capital*, vol.5, capítulo 16, p.509. Fondo de Cultura Económica, México (edic. de 1968)

<sup>76</sup> DE JUAN, O. (1988): *Op.Cit.*, p.36.

<sup>77</sup> DE JUAN, O. (1988): *Op.Cit.*, p.37.

<sup>78</sup> BROOKS et.al. (1990) *Op.Cit.*, p.422.

texto de McCulloch, que se adelanta a la teoría austríaca y que resulta muy expresivo de este hecho: "El razonamiento del Doctor Smith procede de una falsa hipótesis. El ha realizado una distinción donde no la hay, y donde *no puede haberla*. El término de toda actividad humana es el mismo: aumentar el número de bienes necesarios, accesorios y de placer. Y debe ser dejado al juicio de cada hombre determinar qué proporción de esos bienes se dedicarán a servicios y cual a producir bienes". Como Marshall indicará posteriormente el trabajo es realizado para producir utilidad, ya consista el resultado en bienes físicos o en servicios.

Dos conclusiones podemos obtener de este breve repaso. En primer lugar, la crítica a la distinción entre bienes productivos e improductivos añade una matización a la teoría de las búsquedas de rentas: No es posible determinar *a priori* si los gastos realizados en actividades de *rent seeking* son *per se* infructuosas, y por tanto evitables a toda costa. La línea entre actividades de *rent seeking* beneficiosas y perjudiciales es mucho más delgada de lo que a primera vista pudiera plantearse. A la hora de juzgar si estamos o no en uno de estos supuestos, debemos tener en cuenta el resultado.

Si criticable puede resultar la distinción de Smith, al basarse en una teoría objetiva del valor, su planteamiento general resulta válido y actual. Como indicábamos al comienzo de este apéndice, Smith pone el acento en el crecimiento económico. Este es el criterio para poder valorar si una actividad de búsqueda de rentas es productiva o improductiva. La teoría del *rent seeking* cobra así una perspectiva dinámica. Lo que resulta realmente interesante es conocer la estructura de incentivos que, en un futuro, mas o

menos cercano, provoca y el coste de oportunidad que la sociedad está soportando.

## APÉNDICE AL CAPÍTULO VII: COSTES Y BENEFICIOS DE LA UNIÓN MONETARIA: LA TEORÍA DE LAS ÁREAS MONETARIAS ÓPTIMAS

En este apartado se hace un estudio de la teoría de "Áreas Monetarias Óptimas" ~ *Optimum Currency Areas* –tal como fue expuesta en los primeros autores– y sus sucesivas elaboraciones. Hemos decidido retraernos a las aportaciones de los autores clásicos de los años sesenta y sesenta por parecernos que sin esta remisión resulta difícil entender los actuales debates acerca de la unión monetaria.

El punto de partida es el hecho de que la elección de un área monetaria única –es decir con tipos de cambio fijos o incluso con una sola moneda– supone una serie de costes y beneficios que merece la pena



considerar. La unidad monetaria, como fenómeno que afecta a la soberanía de los Estados, contiene una importante carga de elementos políticos, como queda de manifiesto en los debates que se están sucediendo en Europa. Con frecuencia, y con el fin de dar mayor contenido a las argumentaciones, se acentúan de tal manera los elementos positivos, que los costes quedan reducidos a los necesarias consecuencias del ajuste. Sin embargo, la idea de que cualquier tipo de medida encaminada a unificar la moneda es *per se*, beneficiosa, ha sido contestada desde diferentes instancias.

En este sentido, Meade<sup>776</sup> señala que *no es cierto que la estabilización del tipo de cambio sea esencial o incluso útil para alcanzar la cooperación económica internacional. Como otras "verdades evidentes", el axioma es aceptable desde el momento en el que no se cuestiona*<sup>779</sup>. Así se podría distinguir entre un internacionalismo "emotivo" o sentimental que ve, en cualquier organización internacional, por el hecho de serlo, algo útil, y un internacionalismo "práctico". En el primero, la creación de una moneda única es un paso más que nos acerca a ese mundo "unido" y nuevo, cercano a pasadas utopías. Por el contrario, el internacionalismo práctico tiene, en palabras de Meade, unos objetivos claros: *primero, liberar al comercio de todo tipo de restricciones, cuotas, aranceles..., de forma que se pueda aprovechar la división internacional del trabajo. Segundo, liberar a los pagos internacionales de toda interferencia burocrática. Tercero, como condición para el segundo objetivo, prevención de excesivas disturbancias a las economías nacionales por los capitales especulativos. Cuarto, mantener un tipo de cambio estable que facilite el desarrollo del*

---

<sup>776</sup> MEADE, J. "International Currency or Sentimental Internationalism" en LERNER, A. (1957) "Economics of Employment". New York. Mac Graw Hill.

<sup>779</sup> LERNER, A (1957), p.244.

comercio<sup>780</sup>. En este artículo se recoge una última idea, especialmente interesante para comprender el enfoque de este apartado: una moneda única es un síntoma de una unidad alcanzada, no una vía para llegar a ella. Así, nuestro objetivo en las próximas páginas será estudiar qué condiciones deben darse para que el establecimiento de una moneda sea óptima. A fin de alcanzar este objetivo, repasaremos de forma breve la Teoría sobre las Áreas Monetarias Óptimas<sup>781</sup>.

Uno de los elementos distintivos de la Teoría de la Áreas Monetarias Óptimas es sentar como base del análisis la existencia de costes y beneficios en la elección entre tipos de cambio fijo, y eventualmente una unión monetaria, y un tipo de cambio flexible. Las ventajas fundamentales de la existencia de una única moneda son bastante conocidas. En primer lugar se encuentran las relacionadas con la función del dinero, especialmente la reducción de los costes de transacción: "*Cuanto mayor sea el número de monedas y mayor el volumen de intercambio entre áreas monetarias, mayores serán los costes totales de transacción por los operaciones de conversión*"<sup>782</sup>. La posibilidad de realizar todas las transacciones a través de una única moneda supone una reducción de costes

---

<sup>780</sup> MEADE, J. (1957). *Op.Cit.*, p.347.

<sup>781</sup> Un excelente survey sobre esta Teoría puede encontrarse en TOWER, E. y WILLETT, T. (1976): "*The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility*" en *International Economic Papers*, n.11, may. Princeton University Press. Princeton.

<sup>782</sup> TOWER (1976): *Op.Cit.*, p.8.

importante, valorada por la Comisión<sup>783</sup> entre 13 y 19 billones de ECUS, o lo que es lo mismo el 0,4% del PNB de la Comunidad.

Manteniendo el resto de las variables constantes, la existencia de una única moneda permitiría una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Eliminar la incertidumbre que suponen la flotación de los tipos de cambio permite mercados de bienes y capitales más amplios y más eficientes, liberando recursos previamente absorbidos en las operaciones de conversión, y elevando el nivel de renta<sup>784</sup>. Al mismo tiempo, la variación del tipo de cambio se presenta como un obstáculo más para el desarrollo del comercio, de forma que una única moneda suprime el riesgo de cambio. Por último se facilita el ajuste de la balanza de pagos que queda reducida a un simple problema de ajuste de alcance regional<sup>785</sup>.

Sin embargo, la moneda única conlleva también algunos costes. El principal se refiere a pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste, y por tanto la desaparición de las políticas monetarias nacionales. Este coste, como se recoge en la discusión que inmediatamente se analiza, va a depender del escenario en el que nos encontremos. La heterogeneidad de los sistemas económicos de las naciones europeas, y la existencia de rigideces que impiden ajustes rápidos en precios y salarios supone un escollo de razonable envergadura para la fijación de los tipos de cambio.

---

<sup>783</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *"One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of forming an economic and monetary union"*, p.251. En *European Economy*, n.44. October. Directorate General for Economic and Financial Affairs

<sup>784</sup> GRUBEL, H. (1970): *"The Theory of Optimum Currency Areas"* en *Canadian Journal of Economics*, 3, May, pp.318-319.

<sup>785</sup> CABRILLO (1990): *Op.Cit.*, p.5.

Como Cohen y Wiplosz<sup>786</sup> han demostrado los shocks asimétricos son el coste más importante de la unión monetaria europea. En ausencia de tipos de cambio flexibles, un shock asimétrico puede ser neutralizado por dos medios. El primero es a través de una reducción de los costes laborales con el fin de reducir los precios relativos y restaurar la competitividad del país. Esta solución, flexibilidad en los precios, vendrá limitada por el nivel de inflación que acuerde la autoridad central. La otra alternativa es un ajuste a través del mercado de trabajo, es decir a través de la emigración a otro país que no ha sufrido el shock, o que lo ha padecido de forma más ligera. Esto supone un nivel de movilidad de mano de obra que, como reconoce la Comisión<sup>787</sup> hoy no existe en Europa. Otros costes asociados a estos vendrían determinados por la creación de instituciones a las que se les atribuyen las competencias en política monetaria, y sobre las que se plantean problemas de eficiencia y control, tal y como se analiza en el capítulo 8. Por último la fijación de una tasa de inflación común en toda la Comunidad puede provocar que la convergencia no sea en el nivel más conveniente, sino en un nivel medio. Esto ayudaría los países que sufren mayores alzas de precios, pero significaría que la integración monetaria perjudica a los más estables.

Este análisis de los costes y beneficios de la integración monetaria suscita la necesidad de conocer en qué condiciones se puede establecer un tipo de cambio fijo y una unión monetaria

---

<sup>786</sup> COHEN, D. y WIPLOSZ, C. (1989): *"The European Monetary Union: An Agnostic Evaluation"* en BRYANT, R., CURRIE, D., FRENKEL, J.A., MASSON, P.R., PORTES, R. (eds.): *"Macroeconomic Policies in an interdependent world"*. International Monetary Fund, Washington, D.C., pp.311-317.

<sup>787</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): *Op.Cit.*, p.147.

A comienzos de los años 60, la discusión sobre tipos de cambio fijos o flexibles que domina el ámbito académico desde la crisis de 1929 toma una nueva dirección. Los progresos que se realizan en lo que se refiere a la integración económica en el ámbito europeo (en 1960 entra en vigor la Unión Aduanera para los países entonces miembros de la CEE), los episodios de descolonización que abren numerosos interrogantes, también en sus aspectos económico monetarios, y las implicaciones que para las economías europeas tenían los fenómenos que ocurrían al otro lado del Atlántico (especialmente, la financiación de la guerra de Corea y posteriormente de Vietnam), suscitan la aparición de una serie de trabajos sobre Áreas Monetarias Óptimas. De entre estos, dos requieren un especial estudio, ya que han resultado la base del desarrollo posterior y muchos de sus argumentos tienen, como analizaremos con detenimiento, plena vigencia. Estos dos trabajos en la *American Economic Review* de 1961 y 1963 respectivamente, son debidos a Robert A. Mundell<sup>788</sup> y Ronald McKinnon<sup>789</sup>.

El propósito del trabajo de Mundell es llamar la atención sobre la falta de efectos beneficiosos – y tal vez, la existencia de efectos perjudiciales– que pueden darse en un sistema de tipos de cambio flexibles, si se establece entre monedas de ámbito nacional.

Para los defensores del tipo de cambio flexible, la principal ventaja de este sistema se encuentra en prestar los medios necesarios para que la

---

<sup>788</sup> MUNDELL, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas" . *American Economic Review*: Sep. p.657-665 . También publicado en MUNDELL (1963). "International Economics". Mac Millan, New York, p.177 y ss.

<sup>789</sup> MCKINNON, R. (1963). "Optimum Currency Areas" . *American Economic Review*: Sept., p.717-725.

depreciación pueda tomar el lugar del desempleo cuando hay un déficit en la balanza exterior, y la apreciación pueda sustituir a la inflación cuando hay superávit. De esta forma, se evita que las perturbaciones externas puedan afectar al nivel de empleo –especialmente si se parte de que los salarios nominales no pueden ser reducidos a corto plazo sin dejar de producir desempleo–. Pues bien, para Mundell, este argumento estabilizador sólo es válido si se establece entre regiones, definidas estas por la movilidad de los factores, y no entre países multirregionales o donde las regiones atraviesan las fronteras nacionales<sup>790</sup>. Veamos el razonamiento en profundidad.

En el trabajo se plantean cuatro escenarios, dependiendo del tipo de cambio<sup>791</sup>. El punto de partida es que existe una diferencia importante entre el ajuste internacional dentro de un área monetaria y el ajuste interregional. Mundell ilustra esta divergencia con dos supuestos.

En el primero, se parte de dos países o regiones con pleno empleo y equilibrio en la balanza de pagos, y con la restricción a corto plazo sobre los salarios enunciada antes (rigidez). Los dos países forman parte de un área monetaria y están unidos, por tanto, con tipos de cambio fijos. Si se produce una modificación en la demanda en uno de ellos, por ejemplo, A

---

<sup>790</sup> Cfr. MUNDELL (1961), p.663.

<sup>791</sup> - *Área Monetaria*: Tipos de cambio fijos  
 - *Escenario 1*: Pluralidad de monedas.  
 - *Escenario 2*: Moneda Única  
 - *Tipos de cambio flexibles* :  
 - *Escenario 3*: monedas nacionales  
 - *Escenario 4*: Países o Áreas multirregionales

exporta más bienes a B de los que recibe, los efectos, en su nivel más simple, serán desempleo en B, e inflación en A por el exceso de demanda.

El ajuste recaerá en B en proporción a la política crediticia llevada a cabo por A. Si A quiere evitar la inflación y no permite que aumenten los precios, todo el peso del ajuste recaerá en B, que no podrá beneficiarse de los términos del comercio. B quedará sometido a una reducción de la renta real –y si ésta no es posible por la rigidez a la baja de los precios– a una reducción de la producción y el empleo<sup>792</sup>.

El segundo escenario se plantea sobre diferentes regiones con economías muy semejantes, "lubricadas" con una moneda común, y en la que se supone que los gobiernos pretenden políticas de pleno empleo<sup>793</sup>.

---

<sup>792</sup> Estos resultados le permiten a Mundell obtener una primera conclusión: la política de los países con superávit de luchar para que los precios no se eleven – por el temor a la inflación –, tiene efectos negativos sobre el resto de regiones unidas por el tipo de cambio. En este supuesto, los tipos de cambio flexibles, al aislar las economías, son preferibles. Es también un argumento para las políticas proteccionistas. Cfr. MUNDELL (1961), *Op.Cit.*, p.658.

<sup>793</sup> Los efectos de una modificación en la demanda en la región A, semejante a la anterior (A exporta mas bienes a la región B de los que recibe), tiene también unos efectos similares: presiones inflacionarias en A y desempleo en B. Para llevar a cabo el ajuste se puede aumentar la oferta monetaria, con el fin de mejorar la situación de B, pero estos ocasionaría mayores presiones sobre los precios de A. Igualmente podría reducirse la cantidad de dinero en circulación –para aliviar las presiones inflacionarias en A– pero el resultado sería un desempleo mayor aún en B. Desde este planteamiento, el pleno empleo comunica un sesgo inflacionista a una economía multirregional o a un área monetaria con moneda común. Cfr. MUNDELL, *Op.Cit.*, p.659.

Así, en un área monetaria que contiene diferentes países con diferentes monedas nacionales (escenario 1) unidas por el tipo de cambio fijo, la creación de empleo en los países con déficit pasa por la capacidad de los países con superávit de aceptar inflación. Igualmente, en un área monetaria con distintas regiones, pero con una moneda común (escenario 2), el camino de la inflación pasa por la capacidad de las autoridades centrales de permitir el desempleo en regiones con déficit.

Mundell añade: "*Un área monetaria de cualquier tipo, no puede prevenir inflación y desempleo entre sus miembros. El problema descansa no sobre el tipo de área monetaria, sino sobre el alcance de un área monetaria. El área monetaria óptima no es el mundo*"<sup>794</sup>.

Con esto alcanzamos una de las conclusiones principales del trabajo de Mundell. El alcance, *domain*, del área monetaria es la condición que fija su optimalidad.

El tercer escenario viene a confirmar esta idea, ahora ya con tipos de cambio flexibles<sup>795</sup>. La conclusión no es tan clara si nos encontramos ante países o áreas multirregionales. El escenario 4 recoge esta posibilidad<sup>796</sup>. Mundell concluye: "*El sistema de tipos de cambio flexibles no nos*

---

<sup>794</sup> Cfr. MUNDELL, *Op.Cit.* p.661.

<sup>795</sup> En este nuevo supuesto se plantea un tipo de cambio flexible entre dos países donde el equilibrio provocado por un incremento de la demanda en A, similar a los anteriores, provoca una apreciación en A y una depreciación en B que restaura el equilibrio automáticamente. El mecanismo estabilizador de los tipos de cambio flexibles ha actuado eficazmente.

<sup>796</sup> Mundell propone dos países, A y B, incluidos en dos regiones (Norte y Sur) que no coinciden con las fronteras nacionales y que se encuentran especializados cada una de ellas en la producción de determinados bienes. Los dos países tienen



*sirve para corregir la situación de la balanza de pagos entre dos regiones (que es el problema principal), aunque si lo consigue entre dos países. Por tanto, no es necesariamente preferible a una moneda común o a monedas nacionales conectadas por un tipo de cambio fijo*<sup>797</sup>.

La situación pasa por definir un nuevo *alcance* de las monedas. En efecto, si en el escenario anterior pudiéramos reorganizar las monedas y reemplazar las monedas de A y B por monedas del Norte y el Sur, el problema quedaría solucionado. Ahora, en el caso de que establezcamos un sistema de tipo de cambio flexibles entre el Norte y el Sur, la apreciación y la devaluación resolverían el desequilibrio (como ocurría en el escenario 3), mientras los bancos centrales de las dos regiones adoptaban políticas monetarias que aseguraban la constancia efectiva de la demanda en términos de monedas regionales y por tanto, la estabilidad en el precio y en el empleo<sup>798</sup>.

---

monedas separadas y fluctúan una en relación a la otra.

Suponemos también que, manteniéndose el resto de variables constantes, un aumento en la productividad en la industria de una de las regiones (el Norte, por ejemplo) provocará un exceso de la oferta de ese bien en la otra región. El efecto inmediato de este cambio será, en sus niveles más simples, desempleo en el Norte, inflación en el Sur y un flujo de reservas del Norte al Sur por el déficit de la balanza de pagos.

Para evitar el desempleo que se ha producido en el Norte, los bancos centrales de A y B podrían aumentar su oferta monetaria, o para prevenir la inflación en el Sur, contraer la oferta de medios de pago. Por tanto, el desempleo puede ser evitado en los dos países, pero sólo a costa de inflación, y la inflación puede ser evitada, pero sólo a costa del desempleo.

<sup>797</sup> Cfr. MUNDELL, *Op.Cit.* p.670.

<sup>798</sup> Si por el contrario, establecemos un área monetaria con tipos de cambio fijos, las posibilidades serían similares a las que analizamos en los dos primeros escenarios.

La conclusión resulta ahora sencilla: *"los argumentos sobre la validez de los tipos de cambio flexibles descansan sobre modelos regionales, no nacionales. El área monetaria óptima es la región"*<sup>799</sup>.

Uno de los presupuestos de la teoría del comercio internacional de Ricardo se refiere a la movilidad interna de los factores de producción y a su movilidad internacional<sup>800</sup>. Mundell recoge este supuesto y lo aplica a la región. Podemos de esta forma definir la región como el espacio -geográfico, industrial- donde hay una alta movilidad de los factores de producción en relación a la escasa movilidad internacional de esos mismos factores<sup>801</sup>.

Este criterio nos ayuda, a su vez, a definir cuándo debemos establecer un área monetaria: *Si dentro de un área determinada, es elevada la movilidad de los factores en relación con el exterior, es posible establecer una moneda común o un tipo de cambio fijo entre las monedas que integran en área.* La relación de esa moneda con el exterior (con el resto de países donde no existe esa movilidad) deberá permitir, por el contrario, la flotación de las monedas<sup>802</sup>.

---

<sup>799</sup> Cfr. MUNDELL, *Op.Cit.* p.661.

<sup>800</sup> Ricardo señala: *"La diferencia entre un país y varios es fácilmente perceptible al considerar la dificultad con la que los capitales se mueven de un país a otro para buscar mayores ganancias y la facilidad con la que usualmente pasan a una región u otra del mismo país"*. RICARDO, D. *"The Principles of Political Economy and Taxation"* Everyman edit. London: Dent 1964. p.83.

<sup>801</sup> Cfr. MUNDELL (1961) *Op.cit.* p.661

<sup>802</sup> A esta misma conclusión llega MEADE (1954), *Op.Cit.* aunque él acentúa la movilidad de la población: *"The condition for a succesful single currency área is that there be a high degree of mobility of population within the área"* (p.359).

Un criterio es especialmente importante ya que sobre él descansa en gran parte la validez del mecanismo de tipos de cambio flexibles, y es el que se conoce como "ilusión monetaria": una comunidad no está dispuesta a aceptar variaciones en su renta a través de ajustes en sus salarios monetarios o en su nivel de precios, pero si está dispuesta virtualmente a aceptar los mismos cambios en su renta real a través de variaciones en su tipo de cambio.

Grupos de interés, especialmente sindicatos, negocian un salario monetario, no real, ajustando sus pretensiones a índices de coste de la vida que, generalmente excluyen –sorprendentemente– exportaciones. Conforme las áreas monetarias se van haciendo más pequeñas, la participación en el consumo de importaciones va aumentando, y por tanto, el supuesto de excluir a las importaciones del índice de precios, más improbable: "Así, desde que el grado de "ilusión monetaria" aumenta conforme se reduce el área monetaria, es posible imponer un límite al número de las mismas"<sup>803</sup>.

El propósito del trabajo de McKinnon es claro: definir cuáles son "*las características que debe tener un área para que sea óptimo el establecimiento de una moneda, o lo que es casi lo mismo, un sistema de tipos de cambio fijo con garantía de convertibilidad entre las monedas*"<sup>804</sup>.

---

<sup>803</sup> Cfr. MUNDELL (1961) *Op.cit.* p 663. El argumento es interesante, desde el momento en el que recoge variables que no habían sido tenidas en cuenta hasta época reciente

<sup>804</sup> Cfr. MCKINNON (1963). "Optimum Currency Areas" *American Economic Review*, Sept., p.718.

Se hace necesario en primer lugar definir una serie de conceptos y el entorno en el que se va a desarrollar los supuestos. El primer concepto es el de apertura —*openess*— de una economía, que va a venir determinado por la proporción de bienes comerciables sobre los no comerciables. Esta distinción clásica trata de poner de manifiesto la existencia de los costes de transporte, y la imposibilidad, a corto plazo, de movimientos de algunos factores. Dentro de esta distinción, se encuentra otra, más precisa que puede resultarnos, más interesante. Así, McKinnon, diferencia entre bienes exportables e importables<sup>805</sup>.

El valor de los bienes exportables producidos no tiene por qué coincidir con el valor de los importables consumidos, aún en el caso de equilibrio en la balanza de pagos. Sí tiene que coincidir, por el contrario, el valor de los bienes comerciables producidos con los consumidos en equilibrio de balanza de pagos<sup>806</sup>.

A diferencia del trabajo anterior, McKinnon delimita claramente cuál es su concepto de óptimo: "*Area monetaria única en la que las políticas*

---

<sup>805</sup> Son *bienes exportables*, aquellos bienes producidos domesticamente, y en parte, exportados. Son *bienes importables* aquellos producidos domesticamente y también los importados. "*El exceso de exportables producidos sobre las exportaciones dependerá directamente de la cantidad de consumo doméstico, que probablemente será menor cuando la producción de bienes exportables esté especializada en pocos bienes. Similarmente, el exceso de importables consumidos sobre las importaciones dependerá de la especializada naturaleza de las exportaciones*". Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.721.

<sup>806</sup> La distinción entre bienes comerciables resulta muy útil para analizar los efectos sobre precios relativos de bienes objeto de comercio dentro de una economía. Sin embargo, existe un continuo movimiento de bienes comerciables a no comerciables y al contrario. Esto no supone invalidar la distinción, ni anular el criterio que se inferirá. En todo caso, podríamos definir la un área abierta como aquella suficientemente pequeña como para que sea afectada por los precios externos (Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.719).

*fiscal y monetaria, y un tipo de cambio flexible en el exterior pueden ser utilizados para corregir los objetivos pretendidos*<sup>507</sup>.

El modelo sobre el que se va a desarrollar los escenarios vienen delimitados por un conjunto de presupuestos:

a) Consideramos dos áreas monetarias con una única moneda en cada una de ellas, entre las que se va a analizar los efectos que produciría un tipo de cambio flexible.

b) La primera de estas áreas es lo suficientemente pequeña respecto a la otra (resto del mundo) como para asumir que "los precios de los bienes comerciables en términos de la moneda exterior no están influenciados por el nivel de precios interno", sino que vienen supeditados al nivel de precios externo a través del tipo de cambio. De esta forma, los términos del comercio quedan necesariamente inmune a la política económica interna.

En el modelo clásico de elasticidades, esta restricción supone que la elasticidad de la demanda externa de exportaciones,  $h_x$ , y la elasticidad de la oferta externa de importaciones,  $e_i$ , son asumidas como infinitas<sup>508</sup>. Así, una devaluación, es decir, un aumento en el tipo de cambio,  $K$ , siempre mejorará la balanza de pagos,  $TB$ , por

---

<sup>507</sup> Estos objetivos son:

- Mantenimiento del pleno empleo.
- Equilibrio en la balanza de pagos
- Nivel medio estable de precios en el interior, con el fin de asegurar un valor estable en la moneda que permita una asignación eficiente de recursos. Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.718.

<sup>508</sup> Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.721.

una cantidad proporcional a la suma de la elasticidad interna de la demanda de importaciones,  $h_b$ , y la elasticidad interna de la oferta de exportaciones,  $e_n$

$$dTb / dK = Z (e_b + n_b)$$

donde Z es el valor de las exportaciones en el caso de equilibrio de la balanza comercial.

d) McKinnon recoge el argumento de Pearce<sup>809</sup> que considera más importantes los cambios en los precios relativos entre bienes comerciales y no comerciales, que los cambios en los términos del comercio, para alcanzar un equilibrio en la balanza externa. Aunque no se trata de una restricción, si es un aspecto importante a retener durante toda la exposición, ya que define en gran medida los resultados alcanzados.

Tomando como base la distinción entre bienes comerciables y no-comerciables, Mc Kinnon plantea un doble escenario, dependiendo del peso que tenga cada tipo de bienes en la producción total. El escenario 1 se refiere a un caso donde los bienes comerciables tienen gran peso en la producción y el consumo<sup>810</sup>.

<sup>809</sup> PEARCE, Iron J. (1961). "The problem of the balance of payments". International Economic Review, Sept. 51. pp.657-664.

<sup>810</sup> Suponemos que los bienes exportables  $x_1$ , e importables  $x_2$ , tomados juntos implican un porcentaje importante de los bienes consumidos domésticamente. Se establece un tipo de cambio flexible y el precio de los bienes no comerciables,  $x_3$ , permanece constante en términos de la moneda interior. Si devaluamos la moneda un diez por ciento, los precios relativos de  $x_1$  y  $x_2$ , con referencia a  $x_3$  -precios internos- aumentarán un diez por ciento. Su efecto será un incremento de la producción de  $x_1$  y  $x_2$ , y una reducción en su consumo, lo que tendrá unos efectos claramente favorables para la balanza comercial. Al

Así, en el caso de una economía muy abierta, una devaluación puede no alcanzar su objetivo de modificar los precios relativos ya que se hace imposible mantener constante el precio de  $x_3$  –en términos de la moneda nacional– sin llevar a cabo una reducción del gasto.

En el caso extremo en el que la economía sea completamente abierta, es decir, donde todos los bienes producidos y consumidos son comerciables, con precios determinados desde el exterior, el único medio de mejorar la balanza comercial es reducir el nivel interno de gastos mientras se mantienen los mismos niveles de producción.

En este supuesto, las modificaciones en el tipo de cambio se transmiten directamente al nivel de precios internos, sin que se produzca ninguna mejora en la balanza exterior. Con esto llegamos al centro del argumento: "Si nos movemos a través del espectro que va de economías más cerradas a más abiertas, los tipos de cambio flexibles son menos efectivos como instrumentos de control de la balanza exterior y más dañinos a la hora de mantener un nivel interno de estabilidad de precios"<sup>811</sup>.

---

suponer  $x_1$  y  $x_2$  una parte importante del nivel de consumo interno el índice general de precios ( $Px_1+Px_2+Px_3$ ) quedará fuertemente afectado.

La primera consecuencia importante es que, en este caso "las fluctuaciones externas del tipo de cambio, correspondientes a cambios en la demanda de importaciones o exportaciones, no son compatibles con un nivel estable de precios internos" que era el tercer objetivo que nos habíamos marcado. Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.719.,

<sup>811</sup> Cfr. MCKINNON (1963). *Op.Cit.* p.719.

La solución que McKinnon propone para este escenario pasa por utilizar tipos de cambio fijos<sup>812</sup>. El segundo escenario resulta el caso contrario al anterior. En este momento suponemos que la producción de bienes no comerciables supone una parte proporcionalmente mayor que la de bienes comerciables<sup>813</sup>. A través de estos dos escenarios simples se van dibujando los criterios a tener en cuenta para establecer un área óptima. El siguiente paso será analizar las implicaciones monetarias del modelo.

Efectivamente, McKinnon parte de dos ideas para desarrollar el alcance monetario<sup>814</sup>:

- a) Minimizar el coste del ajuste con el fin de alcanzar un equilibrio externo supone minimizar las fluctuaciones en el índice de precios interno.

---

<sup>812</sup> En este supuesto, una política de reducción de gastos:

- En el sector de bienes comerciables, liberaría bienes del consumo interior que podrían ser exportados, y bienes producidos internamente que podrían sustituir importaciones.
- En el sector de bienes no comerciables, a corto plazo provocaría desempleo, tanto mayor cuanto menor sea la movilidad de los factores; pero a largo plazo se produciría un traslado al sector de bienes comerciables, que reforzaría la mejora sobre la balanza de pagos.

<sup>813</sup> Si utilizamos un tipo de cambio flexible, y seguimos manteniendo  $x_3$  constante en moneda doméstica, una devaluación similar a la anterior -por ejemplo, de un 10%- provocará un aumento de los precios de  $x_1$  y  $x_2$ , un aumento por tanto de su producción y una reducción de su consumo. Pero, lo que es mas importante, afectará de forma mucho menor al nivel general de precios y por tanto se mantendrán las diferencias entre los precios relativos de  $x_1$ ,  $x_2$  y  $x_3$ . Por el contrario, si nos encontramos en una situación con tipos de cambio fijos, y llevamos a cabo una política de austeridad, reduciendo gastos, el principal sector afectado será, por su importancia, el de los bienes no comerciables. La contracción tendrá un reflejo directo en el aumento del desempleo. Al mismo tiempo, una reducción en el precio de  $x_3$ , necesaria para que aumente  $x_1$  y  $x_2$ , tropieza con la dificultad de que, normalmente, los bienes no comerciables son servicios, es decir bienes intensivos en factor trabajo y donde la rigidez a la baja es importante.

<sup>814</sup> McKinnon (1963): *Op.Cit.*, p.721.



- b) La liquidez de la moneda –uno de los objetivos primarios de cualquier política económica, y condición necesaria para el ahorro y acumulación de capital– dependen del mantenimiento de su valor estable.

En este momento, se pueden considerar las siguientes posibilidades:

- a) *Área suficientemente grande como para que la proporción de bienes no comerciables sea mayor que la de bienes comerciables* (escenario 2): nos encontramos en un área relativamente cerrada, donde fijar el valor de la moneda a los bienes no-comerciables otorga la suficiente estabilidad a la misma –a los ojos de los habitantes del área– como para que la moneda mantenga sus propiedades líquidas. Si bajo estas circunstancias se hace necesario modificar los precios relativos internos para mejorar la balanza comercial, no se destruirá el valor de la moneda como unidad de cuenta.
- b) *Área suficientemente pequeña como para que la proporción de bienes comerciables sea mayor que la de bienes no comerciables* : (Escenario 1, parte II). Los precios de los bienes comerciables se encuentran fijos a la moneda exterior. Si fijamos la moneda interior al nivel de bienes no-comerciables (como en el caso anterior) los resultados no son tan satisfactorios, ya que no constituyen en este caso una buena representación de los bienes producidos. Si lo sería fijar la moneda a

los bienes importables, consiguiendo un nivel de liquidez similar al arriba indicado<sup>815</sup>.

- c) *Area suficientemente pequeña como para que la proporción de bienes comerciables sea mayor que la de bienes no comerciables:* (Escenario 1, parte I). En este supuesto, a diferencia del anterior, suponemos que la moneda interna no está suficientemente fija a la moneda exterior, con lo que su valor líquido es menor. Los habitantes del país tenderán a acumular activos exteriores (especialmente moneda extranjera), aunque las inversiones en el interior presenten una tasa de remuneración mayor que en el exterior. Pueden presentarse situaciones en las que haya flujos monetarios desde el país que necesita el capital a países con moneda más líquida, debido a razones monetarias más que reales, como ha ocurrido en Latinoamérica. El final del razonamiento es sencillo: *"El mecanismo del tipo de cambio flexible para mantener el equilibrio de la balanza comercial sólo trabajará bien cuando la moneda en cuestión tenga una liquidez del mismo orden que la del mundo exterior —o las principales monedas del mundo exterior"*<sup>816</sup>.

---

<sup>815</sup> Sin embargo, fijar una moneda de un área pequeña para mantener su valor en términos de un representativo conjunto de importaciones a un área exterior mayor, es virtualmente lo mismo que fijarla a la moneda exterior. De igual forma, si tenemos un número de áreas pequeñas, con comercio intenso entre las mismas, y cada una fija su moneda a un representativo conjunto de importaciones, cada moneda quedará fijada a las otras. En este caso, un tipo de cambio fijo es necesario como condición de este supuesto.

<sup>816</sup> MCKINNON (1963): Op.Cit., p. 723.

Antes de pasar a exponer los desarrollos posteriores del modelo, podríamos enumerar las conclusiones que nos aportan estos dos trabajos fundamentales:

1. Tanto para Mundell como para McKinnon no tiene mucho sentido plantearse un mecanismo de tipo de cambio sin antes estudiar el alcance óptimo de una moneda.
2. Mundell plantea, ante un desequilibrio en la balanza de pagos, un dilema entre inflación y desempleo, que solo puede ser superado por el establecimiento de un tipo de cambio flexible entre regiones. La región queda definida como el espacio – geográfico, industrial– donde una alta movilidad de los factores de producción, frente a la escasa movilidad inter–regional de esos mismos factores.
3. Del punto anterior se colige dos consecuencias: el pleno empleo comunica un sesgo inflacionista a una economía multirregional o un área con mercado común. Además, el grado de movilidad dentro del área será determinante a la hora de superar el dilema. Si no existe una perfecta movilidad habrá que aceptar desempleo en las regiones deprimidas o altos niveles de inflación en todo el área.
4. Para McKinnon, en el caso de un área donde la proporción de bienes no comerciables exceda a los comerciables –más cerrada– el mecanismo de los tipos de cambio flexible como corrector de los desequilibrios de los desequilibrios funciona correctamente, al tener un efecto menor sobre el índice general de precios y permitir la diferencia relativa de los mismos. A su vez, al estar anclada la moneda sobre los factores no–comerciables, otorga la suficiente liquidez a la moneda –a los ojos

de los habitantes del área— como para que no sea necesaria fijarla a las monedas del exterior.

5. Si nos movemos a través del espectro que va de economías más cerradas a más abiertas, los tipos de cambio flexibles son más efectivos como instrumentos de control de la balanza exterior y más dañinos a la hora de mantener el nivel interno de estabilidad de precios.

Unos años más tarde Kenen ofrece un tercer criterio —además de la movilidad y la apertura— para determinar un área monetaria óptima: la diversificación<sup>817</sup>: *"La diversidad en la producción de bienes por un país, medida por el número de regiones productivas dentro de un único Estado, puede ser un criterio más relevante que el de la movilidad de la mano de obra"*. Kenen soporta su argumento sobre tres bases:

- a) Una economía nacional bien diversificada no tiene por qué experimentar cambios en sus ventajas comerciales como una economía basada en un único producto.
- b) Cuando se produce una recesión en la demanda de sus principales exportaciones, el desempleo no aumenta de forma tan importante como lo hace en una economía menos diversificada.
- c) Las relaciones entre demanda externa e interna, y especialmente entre exportaciones e inversión, puede ser más débil en economías diversificadas, de forma que variaciones en la tasa de desempleo —como consecuencia de la recesión en la

---

<sup>817</sup> KENEN, P.B. (1969): *"The Theory of Optimum Currency Areas: An Electric View"*, pp.41–60; en MUNDELL, R. y SWOBODA, A. (eds.): *Monetary Problems of the International Economy*. University of Chicago Press, Chicago.

demanda exterior- no irá agravada por alteraciones en la formación de capital.

Kenen propone que economías con reducido grado de diversificación deben formar un área económica independiente. El tipo de cambio flexible actúa como un mecanismo corrector para aislar esa economía de una perturbación externa que podría tener amplios efectos en la producción y empleo internos. Por el contrario, en una economía diversificada es preferible un tipo de cambio fijo. Si se produce una perturbación externa, la balanza de pagos se resentirá menos al tener diversificada las exportaciones, al igual que será menor el efecto sobre el empleo, al afectar sólo a una parte de la industria. En este caso, el tipo de cambio fijo, aunque transmite la perturbación al interior, no afecta de forma importante y por tanto puede ser aceptado.

Como el mismo Kenen reconoce<sup>15</sup>, está pensando en los tipos de cambio fijos como un sistema correcto para los países más desarrollados, mientras por el contrario, los tipos de cambio flexibles ayudarían a los países en peor situación a mejorar sus ventajas comerciales.

El argumento presenta algunas peculiaridades respecto a los dos analizados anteriormente. Kenen sitúa el papel de una perturbación exterior como centro del argumento, frente a McKinnon y Mundell que se fijaban en las perturbaciones interiores. Por otro lado, y como señala Nana-Sinkam<sup>16</sup> en este argumento se asume implícitamente que la oferta de

---

<sup>15</sup> KENEN (1969): *Op.Cit.*, *Summary of Discussion*, p.107.

<sup>16</sup> NANA-SINKAM, S. (1978): *"Monetary Integration and Theory of Optimum Currency Areas in Africa"* Mouton Publishers, The Hague, p.110.

trabajo es infinitamente elástica con respecto a los salarios nominales, y que el precio internacional de los bienes importados y los salarios nominales cambian en la misma proporción, lo que supone unas condiciones ciertamente restrictivas.

Corden es el primer autor que de forma relevante mantiene una crítica a los criterios analizados<sup>820</sup>. Las conclusiones obtenidas por McKinnon son válidas en el caso de una perturbación interna, provocada por una modificación en la demanda, pero no en el caso de una perturbación externa en la que la economía puede aislarse a través los tipos de cambio flexibles. Si en los trabajos de Mundell y McKinnon quedaba patente que sólo en determinados casos un área de moneda única puede ser favorable, la aportación de Corden estriba en señalar la importancia del origen de las perturbaciones a la hora de determinar ese área.

Ingram<sup>821</sup> es un nuevo autor clásico de este debate al que vamos a hacer referencia. Ingram señala en primer lugar que no cree realmente fructífera la discusión de un área monetaria óptima desde el momento en el que es imposible modificar las fronteras nacionales. Al comentar los trabajos de Mundell, McKinnon y Kenen añade que dejan poco espacio para las condiciones monetarias. En sus modelos los precios son expresados en términos reales, y los ajustes externos se realizan en la balanza por cuenta corriente, anulando otros elementos de la balanza básica.

---

<sup>820</sup> CORDEN, W.M. (1972): "Monetary Integration", International Finance Section. Princeton University.

<sup>821</sup> INGRAM (1969): "Comment: The Currency Area Problem" en MUNDELL, R.A. y SWOBODA, A.K. (eds): "Monetary Problems of the International Economy" Chicago University Press. Chicago, pp.95-100.

Crítica también Ingram que Kenen establezca el alcance del área monetaria coincidiendo con el alcance de la política fiscal. De hecho, señala Ingram, en áreas de una única moneda como Estados Unidos conviven diferentes políticas fiscales de alcance regional.

Ingram<sup>622</sup> y Scitovsky<sup>623</sup> propone un nuevo criterio para añadir a nuestra lista como criterio de definición de un área monetaria óptima: integración financiera, no sólo con valores a largo plazo, sino también a corto plazo. La idea que actúa como substrato es que si existe una plena integración financiera no son necesarios los tipos de cambio flexible.

Para Ingram si la integración financiera es insuficiente, la diferencia entre tipos de interés será más clara en el mercado a largo plazo, debido a que las inversiones extranjeras tenderán a concentrarse en ese mercado, donde el riesgo es asegurado por el mercado de futuros. La ausencia de transacciones libres será una fuente de desequilibrios en la balanza de pagos debido a que los activos del mercado a corto plazo en manos de extranjeros serán vendidos en cuanto varíen los diferenciales de los tipos de interés.

---

<sup>622</sup> INGRAM, J.C. (1962): "Regional Payments Mechanism: The Case of Puerto Rico" University of North Carolina Press.

<sup>623</sup> SCITOVSKY, T. (1958): "Economic Theory and Western European Integration" Stanford University Press, Stanford, California.

Fleming<sup>824</sup> propone, junto con Haberler<sup>825</sup> una nueva definición del área monetaria óptima basada en la dinámica del sistema, en lugar de la definición de una serie de criterios. La inestabilidad de la balanza de pagos refleja, desde este enfoque, diferentes tendencias de las tasas de inflación, debidas a diferentes desarrollos estructurales, diferente agresividad de los sindicatos o diferentes políticas monetarias.

La nueva propuesta resulta innovadora ya que se produce un cambio de plano —de un análisis estático a un análisis dinámico, de la macro a la microeconomía— para explicar cuando debemos diseñar un área monetaria. Así, para explicar las diferentes propensiones a la inflación, se señalan los siguientes elementos:

- a) Alteraciones en los salarios provocada por la diferente capacidad institucional de los sindicatos. Para ilustrar este hecho, se puede señalar el ejemplo ya clásico de Gran Bretaña, donde los sindicatos han jugado un papel indudablemente importante, según la famosa frase de HICKS: *"Instead of actual wages having to adjust themselves to an equilibrium level, monetary policy adjusts the equilibrium of money wages so as to the actual level. It is hardly an exaggeration to say that instead of being on a 'Gold Standard' we are on a 'Labour Standard'."*<sup>826</sup>

---

<sup>824</sup> FLEMING, J.M. (1971): "On Exchange Rate Unification" en *Economic Journal*, Sept.1971, pp.467-488.

<sup>825</sup> HABERLER (1970): "The International Monetary System: Some Recent Developments and Discussions" en HALM, G.H. (ed.): *Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rate*. The Burgenstock Papers. Princeton University Press, pp.115-123.

<sup>826</sup> HICKS, J.R. (1959): "Essays in World Economics", p.88. Oxford University Press, Oxford.



- b) Modificaciones en las funciones de productividad de cada una de las regiones, como consecuencia de diferentes niveles de desarrollo tecnológico.
- c) Diferencias institucionales en la organización de los mercados, que provocan la aparición de oligopolios, aranceles, subvenciones....
- d) Fenómenos de redistribución basados en elevar los salarios con resultados claramente inflacionarios y con frecuencia bastante inefectivos.
- e) Creación de expectativas con un grado mayor de consistencia cuando aumenta el grado de inflación. La inflación reúne las características de un movimiento de aceleración que lentamente se pone en movimiento, pero resulta difícilmente parable.

Cuando se producen las desviaciones en los niveles de inflación, como reflejo de los elementos que se han reseñado, Haberler y Fleming proponen dotar de diferentes políticas monetarias a cada una de las zonas con niveles semejantes y establecer una competencia entre ellas.

La abundancia de autores y de aspectos que se han destacado en esta discusión parece hacer aconsejable que hagamos un breve resumen de las conclusiones más importantes para nuestro estudio.

1. El primer momento para determinar el tipo de relaciones entre las monedas es la determinación del alcance óptimo de las mismas.
2. Un Área Monetaria Óptima es una unidad económica formada por regiones donde, por las peculiares condiciones económicas que ostenta, el establecimiento del tipo de cambio fijo o de una

única moneda es el modo más eficiente para alcanzar la estabilidad de precios y el pleno empleo.

Esta enfoque expone como, si existe un área monetaria las regiones dentro de la misma experimentarán los mismos shocks, y por tanto no tiene ningún interés hacer una diferenciación en los precios relativos. Si existen diferencias en los niveles de desempleo, la movilidad se encargará de atenuarlos. Los shocks afectan de manera simétrica a todas las regiones del área. Por el contrario, sino existe un área monetaria, el tipo de cambio flexible puede ser un buen mecanismo para facilitar el ajuste externo, en lugar de que este se produzca en las variables reales (producción y empleo), y por tanto es preferible no tener un area monetaria.

3. Para definir cuando estamos ante un Area Monetaria Optima se han destacado dos enfoques:

- Existe un Area Monetaria cuando esa unidad económica cumple una serie de características: existe un Area Monetaria cuando hay movilidad de factores, especialmente de la mano de obra: Mundell; apertura de la economía hacia el exterior –en términos de bienes exportables e importables–: McKinnon; diversidad en las exportaciones: Kenen; o movilidad plena de capitales: Ingram.

- Existe un Area Monetaria cuando se pueda constatar la existencia de tendencias hacia la convergencia de sus variables macroeconómicas, especialmente de su tasa de inflación. Es el enfoque de Fleming y Haberler. Este enfoque abre la puerta abierta la competencia institucio-

nal: "La conveniencia o no de formar un área monetaria vendría determinada por la realidad de la vida económica y no por una decisión política 'a priori'"<sup>827</sup>.

Los argumentos desarrollados hace tres décadas siguen vigentes. Así por ejemplo, Krugman<sup>828</sup> recoge el criterio de McKinnon para señalar que los costes de una unión monetaria decrecen conforme aumentan la intensidad en relaciones comerciales entre los países miembros y Eichengreen<sup>829</sup> adapta el criterio de movilidad de la mano de obra de Mundell.

Podemos obtener una conclusión final con los resultados obtenidos de esos trabajos, en referencia a la relación existente entre la creación de un área de libre comercio y un área monetaria –donde existe una única moneda–. Es corriente, como se recoge por ejemplo en el último Informe General redactado por la Comisión<sup>830</sup> presentar la moneda única como el único medio de poner internalizar los beneficios del Proyecto 1992 – liberalización de mercados–. El mecanismo de control de los tipos de cambio ha funcionado bien hasta el momento, debido, entre otras razones,

---

<sup>827</sup> CABRILLO, F. (1990): "Competencia Monetaria y Moneda Paralela en la Comunidad Europea", Cámara de Comercio de Madrid. Mimeo. p.9.

<sup>828</sup> KRUGMAN, P. (1989): "Policy Problems of a Monetary Union". Estudio preparado para la Conferencia sobre el Sistema Monetario Europeo en los noventa. CEPR. Atenas.

<sup>829</sup> EICHENGREEN, B. (1990): "Is Europe an Optimum Currency Area" Working Paper n.96. University of California, Berkeley.

<sup>830</sup> En el XXIV INFORME GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), Comisión de la CEE. Bruselas, (p.28) se puede leer: "Desde el punto de vista económico y social, los Estados Miembros y los ciudadanos de la Comunidad solo recogerán todos los frutos de la creación de un espacio de intercambios comerciales y de cooperación si pueden utilizar una moneda única".

a la existencia de ciertas restricciones –señaladamente, los controles de cambios. La liberalización del movimiento de capitales y la posibilidad de movilidad de la mano de obra pueden indeterminar los resultados finales<sup>831</sup>. Este argumento resulta bastante nuevo<sup>832</sup>; de hecho en los autores anteriores encontramos posturas contrarias. Así, JONHSON<sup>833</sup> señala a propósito de los primeros intentos para establecer una unión monetaria – *Plan Werner*– en Europa, que el problema no es tratar de establecer una moneda única, sino analizar las circunstancias y propósitos de los miembros de una área: diferentes políticas fiscal y monetaria, y excesiva diferencia en la estructura de sus economías no se solucionan con el establecimiento de una moneda común. Son los intereses de los miembros de un área – reflejado en sus políticas– y las condiciones económicas que atraviesan sus Estados las que determinan el tipo de relación monetaria que debe establecerse entre sus miembros.

La integración monetaria aparece, en palabras de Johnson, como un signo de una realidad que debe permanecer como base para que sea eficaz. Si no se cumplen esas condiciones, una integración monetaria puede acentuar tensiones y fijar ajustes en otras variables de carácter interno que den al traste con la integración que se pretendía fomentar. La historia muestra momentos donde la fijación del tipo de cambio ha sido beneficiosa para la Comunidad internacional en términos generales –el patrón oro, en

---

<sup>831</sup> SERVAIS, D. (1988): *The Single Financial Market*. Commission of the European Communities. Brussels.

<sup>832</sup> Así se expresa EICHENGREEN, B. (1990): "Currency Union" en *Economic Policy*, Abril, p.118.

<sup>833</sup> JOHNSON, H.G. (1971): "Problems of European Monetary Union" en *Journal of World Trade Law*, July–August, V, pp. 185–196.

los últimos decenios del siglo XIX- y otros donde la flotación de los tipos de cambio han permitido aislar las economías de las perturbaciones externas -los años setenta de nuestro siglo-<sup>834</sup>. Johnson concluye con una idea simple pero interesante: la integración monetaria no es el remedio para solucionar problemas de carácter internacional y menos de carácter interno; sus beneficios -innegables, como se han señalado arriba- dependerán de la situación en la que se apliquen<sup>835</sup>. La misma idea la podemos encontrar en Perace<sup>836</sup> para el que la introducción de una moneda común "no unifica automáticamente la estructura de las instituciones económicas, ni dota mágicamente a los países de una común experiencia y nivel tecnológico"<sup>837</sup>.

---

<sup>834</sup> Cfr. JOHNSON, H.G. (1972): "The Exchange Rate Question for a United Europe" en Europe and the Evolution of the International Monetary System, Conference. Geneva.

<sup>835</sup> "El punto central es que una unión económica puede obtener los beneficios del libre comercio y de la movilidad de los factores, bajo una variedad de sistemas de tipos de cambio, y cual es el apropiado, depende de las circunstancias y objetivos de sus miembros": JOHNSON, H.G. (1971): "Problems of European Monetary Union" en Journal of World Trade Law, July-August, V, p. 191.

<sup>836</sup> PEARCE, I.F. (1974): "Some aspects of European Monetary Integration" en JOHNSON, H.G. y NOBAY, A.R. (eds): "Issues in Monetary Economics" Oxford University Press, Oxford.

<sup>837</sup> PEARCE (1974): Op.Cit., p.77 añade una comparación que ha llegado a ser tradicional en la materia: "Recomendar la abolición de las monedas europeas con el fin obtener economías de escala es como recomendar que cortemos las colas de todos los monos para evitar la necesidad de distinguir a ellos de los chimpances, ganando economías en el uso del lenguaje".

# APÉNDICE AL CAPÍTULO VIII: LOS AÑOS ANTERIORES A LA CREACIÓN DE LA RESERVA FEDERAL (1863-1913)



En el capítulo VIII se ha analizado el status de independencia del Banco Central Europeo (Eurofed). Con ese fin, utilizamos como término de comparación el desarrollo de la Reserva Federal americana a lo largo del tiempo. Conocer los años inmediatamente anteriores a su creación puede ayudar a completar las conclusiones que allí obtuvimos.

Los años que transcurren desde el comienzo de la década de los sesenta hasta la primera guerra mundial son conocidos como los años del *National System Bank*. El sistema bancario norteamericano anterior a la guerra civil (1863) se centraba en un conjunto de bancos de carácter estatal -*State Banks*- regidos por las leyes y estatutos de cada Estado de la Unión<sup>839</sup>. Cada banco podía emitir sus propios medios de pago -*notes*-, con un tipo de descuento relativo a las otras *notes* emitidas por el resto de

---

<sup>839</sup> JAMES, JOHN (1978): "*Money and Capital in Postbellum America*" Princeton. Princeton University Press, pp.39-44.

los bancos y en relación con el oro. El resultado era un complejo sistema de *notes*, cuyo valor no era fácil calcular. Ese valor estaba en función de la distancia al banco emisor, la reputación del banco, y el período de tiempo transcurrido desde su emisión<sup>840</sup>. El sistema presentaba evidentes costes de transacción y algunos problemas de confianza<sup>841</sup>.

En 1863, la *National Bank Act* es aprobada con el fin de resolver algunos de estas dificultades, y fundamentalmente, dotar de ingresos a los Estados del Norte, en guerra con los Estados del Sur. El período que comienza con la promulgación de esta ley tiene dos peculiares características: ausencia de un banco central y dualidad de bancos de carácter "público".

Efectivamente, cuando se aprueba la *National Bank Act* y sus posteriores modificaciones (en 1864 y 1866), el objetivo fundamental era aumentar la fuente de ingresos para continuar la guerra contra los "confederados". Sin embargo, su actuación llegó más lejos. Al establecer un impuesto del 10% sobre las *notes* emitidas por los bancos de cada Estado, y fomentar la creación de bancos nacionales –*National Banks*– con la facultad de emitir *notes* respaldadas por los bonos federales, se estaba

---

<sup>840</sup> MYERS, M. (1970): "A Financial History of the United States" New York. Columbia University Press, p.70.

<sup>841</sup> Algunos bancos, con el fin de conseguir rápidos beneficios, utilizaban sus propias *notes* para comprar otros activos. Antes de que fueran presentadas para su redención, quebraba el banco y se quedaban con los activos: Cfr. MIRON, J. (1989): "The Founding of the Fed and the destabilization of the post-1914 US Economy" en DE CECCO, M. y GIOVANNINI, A. (eds.): "A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS" Cambridge. Cambridge University Press, p.303.

alcanzando de facto la unificación monetaria<sup>642</sup>. Los bancos estatales dejaron de emitir *notes* y atravesaron serios problemas, hasta que modificaron sus operaciones, dedicándose a la creación de depósitos. De esta forma y durante todo el período convivieron dos tipos de bancos: los estatales, regidos por la legislación de cada Estado, y los nacionales, regidos por el gobierno federal, además de los bancos privados.

El hecho de que no exista un Banco Central hasta comienzos del siglo XX resulta un supuesto especial en los países occidentales<sup>643</sup>: El Banco de Inglaterra se establece en 1694, El Banco de Francia en 1800, el Banco del Estado de Rusia en 1860, el *German Reichsbank* en 1876, el Banco del Japón en 1882, ...

La ausencia de este órgano central era cubierta por dos instituciones: El Tesoro –*Independent Treasury*– y las Cámaras de Compensación –*Clearinghouse Association*–. El Tesoro se crea después de los fracasos de los dos bancos centrales anteriores, para las operaciones de día a día del gobierno federal. Con el tiempo, va adquiriendo mas poder y un peso específico en la política monetaria, inyectando dinero en épocas de falta de liquidez<sup>644</sup>.

---

<sup>642</sup> Cfr. MIRON (1989): *Op.Cit.*, p.302.

<sup>643</sup> Hubo dos "intentos" anteriormente, *The First Bank of the US* (1791–1811) y el *Second Bank* (1817–1830), pero con características muy distintas: Cfr. BECKHART, B. (1972): "*The Federal Reserve System*" New York, Columbia University Press.

<sup>644</sup> Cfr. FRIEDMAN, M. y SCHWARTZ, A.J. (1963): *Op.Cit.*, p.149, señalan intervenciones del Tesoro en períodos de especial demanda monetaria; a finales de 1899, en la mitad de 1901, y a finales del mismo año con el asesinato del Presidente McKinley.



La *Clearinghouse Association* se crea con la finalidad de reducir los costes de la compensación entre bancos de la misma ciudad. En 1854, se crea la *New York Clearinghouse Association*, y en pocos años habrá asociaciones de este tipo por todo el país<sup>545</sup>. El papel de estas dos instituciones será importante en los momentos de crisis aportando liquidez al sistema –las *Clearinghouse* podían emitir certificados de reserva– pero, como veremos, insuficiente.

Las *National Banking Act* resultaron eficaces para aumentar los recursos de los estados vencedores en la guerra civil, al obligar a los bancos nacionales a respaldarse por bonos federales. También resulto eficaz para proporcionar una única moneda y eliminar la cantidad de heterogéneos *notes* que poblaban la economía<sup>546</sup>. Al establecer un impuesto sobre las *notes* de los bancos estatales, y cotizar todas las de los nacionales al mismo nivel (debían estar respaldadas 100% por los bonos federales) se logro la unificación monetaria pretendida.

Sin embargo, el sistema creado resultaba defectuoso a ojos de todos sus contemporáneos y largas disputas se suceden durante esta etapa sobre qué modelo elegir<sup>547</sup>. De hecho las normas en vigor sufren sucesivas modificaciones: remonetización del oro (1879), ajustes en los requisitos de reservas sobre notas de los bancos nacionales, en los porcentajes mínimos de reserva y de capital, y sobre el numero de *greenbacks* (papel-moneda)

---

<sup>545</sup> En 1913, hay mas de 162. Cfr. WHITE, E. (1979): "The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929" Princeton. Princeton University Press.

<sup>546</sup> Cfr. MYERS (1970): *Op.Cit.*, p.163-164.

<sup>547</sup> FRIEDMAN (1963): *Op.Cit.*, p.44-49.

en circulación. Todas estas medidas iban encaminadas a evitar las crisis y pánicos posteriores que se repiten durante la mitad de este siglo. ¿Cuál es la causa?

En este momento, se coincide desde diferentes instancias, en que el problema se encuentra en la inelasticidad de la oferta monetaria<sup>848</sup>. Año tras año, en las estaciones de primavera y otoño, se producía un aumento de la demanda de créditos y de activos líquidos para pagar salarios que suponían una reducción de depósitos. Las causas de estos movimientos estacionales son varias, pero todas relacionadas con la agricultura. El sector agrícola necesita préstamos y dinero líquido para sembrar y recoger la cosecha, y para pagar a sus jornaleros. Con un sistema de reserva fijo en los bancos, el aumento de la demanda supone un aumento de los tipos de interés y un nivel de reservas en el mínimo. La probabilidad de que algunos de los amplios créditos concedidos falle, como de hecho ocurrió, y provoque el pánico, aumenta en estas estaciones<sup>849</sup>. Como señala Eichen-  
green<sup>850</sup> el problema se agravaba cuando la oferta monetaria no sólo era fija sino que se reducía en el momento en que la demanda aumentaba. Trabajadores de color, granjeros y residentes de áreas rurales donde los mercados financieros estaban poco desarrollados no acostumbraban a hacer uso de cheques y depósitos en los bancos –al menos no en la frecuencia

---

<sup>848</sup> Cfr. FRIEDMAN (1963): *Op.Cit.*, p.70; MIRON (1989): *Op.Cit.*, p.301.

<sup>849</sup> MIRON documenta como en el otoño la probabilidad de crisis aumentaba porcentualmente en gran medida. A este autor se debe el argumento que desarrollamos: MIRON, J. (1986): "Financial Panics, the Seasonality of the Nominal Interest Rate and the Founding of the FED" en *American Economic Review*, 76, 1, march, 1-19.

<sup>850</sup> EICHENGREEN, B. (1989): "Discussion about the Founding of the Fed..." en DE CECCO Y GIOVANNINI (1989): *Op.Cit.*, p.334.

que otras regiones—. Durante el otoño, el incremento de la demanda monetaria se concentraba en las regiones agrícolas del sur y el oeste, que presentaban un superávit en su balanza de pagos regional al recibir dinero como anticipo de la cosecha. Ese dinero no entraba en el flujo monetario, al menos como depósito, por lo que se iba detrayendo una parte de la masa existente.

Lo cierto es que durante este período se repiten las crisis, los bancos que quiebran y los shocks en los mercados financieros. La causa inmediata de los pánicos varía considerablemente: en algunos casos se trata de la caída de los bancos o de centros de inversión en Nueva York, en otros la crisis comenzaba en los pequeños pero importantes centros financieros de las regiones agrícolas, o en algunos casos provenía del exterior, como el ocurrido en 1813, proveniente de Inglaterra<sup>651</sup>.

La crisis de 1907 resulta en este sentido paradigmática. En 1906, la economía se encontraba en pleno crecimiento, recuperada de la crisis de 1902-1904: la producción de hierro y carbón alcanza los máximos niveles de la época, hay un gran movimiento en los mercados de valores, Estados Unidos deja de ser un importador de capitales para convertirse en un inversor neto, y las oleadas de emigrantes sobrepasan el millón en el período 1903-1907<sup>652</sup>.

Los primeros signos de crisis financiera llegan la semana del 14 de octubre cuando bancos miembros de la Cámara de Compensación de Nueva

---

<sup>651</sup> Cfr. MIRON (1989): *Op.Cit.*, p.305.

<sup>652</sup> FRIEDMAN et al (1963): *Op.Cit.*, p.153.

York requieren asistencia financiera –liquidez– de la Cámara. En una semana dos *Trust Companies*, ligadas a estos bancos se declaran en quiebra por falta de liquidez. El Tesoro intenta intervenir, pero su liquidez es insuficiente. Nueva York aparece amenazada por la falta de liquidez y el mercado de valores colapsa. Cuando en una acción combinada de bancos nacionales y privados la crisis se resuelve en Nueva York, ya se ha esparcido por todo el país. Los efectos son semejantes a los de otras crisis, tal vez mas acusados, pero plantean de forma mas perentoria la necesidad de adoptar una de las tres posibles alternativas que resultaron finalmente complementarias<sup>853</sup>:

- a) Establecimiento de una reserva monetaria central, disponible en momentos de crisis, y que permanecería ajena durante el desarrollo ordinario de la vida económica. Este es el tipo de acción que intenta desarrollar el Tesoro en sus años de vigencia.
- b) Desarrollar un método para que u grupo de bancos pudiera emitir medios de pago sobre la base de sus activos ordinarios en casos de emergencia. la *Aldrich-Vreeland Act* recoge este supuesto que sólo fue aplicado en una ocasion (30.VI.1915 – Pánico ante la Primera Guerra Mundial), pero con bastante éxito.

---

<sup>853</sup> FRIEDMAN et al (1963): *Op.Cit.*, p.168.

- c) Establecimiento de un banco central que pudiera emitir sus propias *notes*. Este es el caso que nos ocupara en el próximo epígrafe.

## CONCLUSIONES

---

A lo largo de la década de los ochenta se percibe una crítica al papel del Estado en la vida social. Weber, adelantándose a su tiempo había escrito: *"Ningún país, ni ninguna época se ha visto tan inexorablemente condenado como el Occidente a encasillar toda nuestra existencia, todos los supuestos básicos de orden político, económico y técnico de nuestra vida en los estrechos moldes de una organización de funcionarios especializados, de los funcionarios estatales, técnicos, comerciales y especialmente jurídicos, como titulares de las funciones más importantes de la vida social"*<sup>854</sup>.

---

<sup>854</sup> WEBER, M. (1864-1920): *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Orbis, Barcelona, 1985. p.25.

En el campo económico este fenómeno se estudia como una autoatribución excesiva de las funciones por parte del Estado, que aboca en rigidez e ineficacia. La literatura sobre los fallos del mercado es sustituida por las teorías acerca de los fallos del Estado y las ineficiencias que se observan en el Sociedad y el Estado del Bienestar.

El resultado, aunque todavía lejos de la meta, parece indicar una línea de pensamiento que trata de abandonar las *estructuras*, potenciando unidades más pequeñas y descentralizadas, para devolver al individuo su soberanía, y redefinir las competencias del sector público.

Si traspasamos nuestras fronteras, la década de los ochenta se caracteriza, al mismo tiempo, por la enorme difusión de las organizaciones internacionales. Ajenas, tal vez, al debate que se estaba promoviendo en diferentes Estados sobre la provisión de servicios públicos, las estadísticas recogen un número cada vez mayor de organismos internacionales cuyo presupuesto y personal se multiplican exponencialmente.

La monografía que ahora concluye ha tratado de llamar la atención sobre esos aspectos en un tipo de organización: la que promueve la integración entre Estados. Hemos tratado de preguntarnos cuáles son las razones que justifican su existencia, y si los beneficios que alcanzan compensan a los costes que se generan. Se trata de una primera aproximación a una materia todavía poco explorada, pero que aporta luces, no sólo para comprender las instituciones supranacionales, sino también para tener mayores elementos de juicio acerca de la actividad de cada Estado.



El análisis de una organización que tiene como finalidad promover o hacer posible la integración exige, en primer lugar, un concepto claro acerca de lo que supone el término integración en si mismo. Como se ha podido estudiar, no se trata de un concepto simple: existen, al menos, dos modos de entender la integración que derivan de dos líneas de pensamiento sobre el ser y deber ser de las relaciones internacionales. En un mundo de anarquía internacional, donde la estrategia de cada uno de los actores se desarrolla en un escenario de juegos de suma cero, la existencia de una organización que haga posible la integración y lleve a cabo la distribución de bienes públicos internacionales cobra todo su sentido. Por el contrario, en un supuesto donde, dado un marco institucional, se supone que los individuos, y no los Estados, pueden llegar a mejorar sus posiciones e integrar sus preferencias, la existencia de una organización está supeditada a los costes que genere.

De la lectura de este trabajo se infiere que la tesis que presentamos aboga por la interpretación de la integración en este segundo sentido. A esa conclusión hemos llegado no sólo porque la existencia de un mundo en permanente conflicto y la presencia de bienes públicos internacionales son postulados que pueden no ser correctos, sino porque la teoría económica nos impulsa a llevar a cabo la comparación entre acuerdos institucionales alternativos. Además, este enfoque permite acudir no sólo a la organización internacional como solución única a la integración, y por tanto, mantener una cierta visión crítica acerca de sus actividades.

Si las actividades de una organización internacional no se explican exclusivamente por un fenómeno de reacción ante el aumento de la

interdependencia, ¿qué otros motivos pueden dar razón de su desarrollo en las últimas décadas? La conclusión que se obtiene es que no es posible comprender las actividades de una organización internacional sin tener en cuenta cuáles son las preferencias de los actores y el marco institucional en el que desarrollan sus actividades. Se abandona la teoría del interés público, y se postula la existencia de funciones de utilidad en cada uno de los actores que intervienen en una organización supranacional. La creación y el desarrollo de una organización internacional se explica por la convergencia de intereses acerca de las funciones y tamaño de la organización.

Como resulta lógico, los resultados estarán en función de esas conductas: no se trata, por tanto, de que existan un conjunto de objetivos previamente definidos sino de un juego de estrategia en el que cada actor pretende maximizar su propia función de utilidad. El último paso será analizar qué tipos de incentivos han resultado de ese proceso de negociación, expresado generalmente a través de las disposiciones legales. Conocidos los incentivos, podremos valorar los costes de esa vía de integración.

La segunda parte de este proyecto pretende ser una aplicación de ese argumento a la Comunidad Europea, y de forma más concreta, al proceso de elaboración del Acta Única, la reforma más importante llevada a cabo en el Tratado de Roma hasta la Cumbre de Maastrich. Desde este enfoque, la evolución de la Comunidad Europea no se comprende por un aumento de las relaciones entre los países europeos o un fenómeno de *spillover* neofuncionalista; por el contrario, son las preferencias de cada uno de los actores los que pueden dar razón de los pasos hacia adelante y hacia atrás

que se descubren desde el Tratado de Roma hasta nuestros días. Así, por ejemplo, la importancia de la Política Agraria Común en los recursos y actividades de la Comunidad, es difícilmente explicable por la necesidad de una mayor cooperación en ese área.

Tres son las conclusiones que se obtienen del análisis de las instituciones comunitarias como unidades en las que se manifiestan las preferencias de los actores que intervienen: en primer lugar, el carácter netamente intergubernamental de la organización, a pesar de que la Comisión y los Gobiernos acentúan la cesión de competencias a instituciones supranacionales. En segundo lugar, la percepción de las negociaciones que se llevan a cabo en la Comunidad como algo lejano a los consumidores. Los incentivos para una ignorancia racional de lo que allí ocurre aumentan. Este hecho se manifiesta en la divergencia de intereses entre *eurodiputados* y votantes, reflejado no sólo en el alto nivel de abstención sino en la actividad que el Parlamento Europeo ha desarrollado en los últimos años. Finalmente la capacidad de intervención de los grupos de interés sobre las decisiones adoptadas en Bruselas, al margen de la vía institucional definida por el Comité Económico y Social, con el fin de proteger sus posiciones en el mercado.

De forma más concreta, la elaboración del Acta Única viene a confirmar esas conclusiones generales. Las relaciones mantenidas entre la *Roundtable of European Industrialist* y los funcionarios de la Comisión, que concluyeron en el *Informe Dekker* —cuyo texto coincide casi literalmente con el *Libro Blanco*—, la posición de franca reticencia mantenida por el Parlamento Europeo no sólo por la vía empleada para llevar a cabo las

reformas –artículo 236– sino por las escasas competencias que le atribuyen los Borradores en una paradójica unanimidad entre todos los grupos políticos, y los juegos de estrategia desarrollados por cada uno de los Estados –desde la amenaza de una Europa a *deux vitesses* por Alemania y Francia, el veto británico a las reformas sociales, el apoyo a las pretensiones de mayores competencias a la Comunidad por el país que mayores ayudas recibe de ésta, Italia, o el referéndum convocado por el gobierno danés– coinciden en la necesidad de tener en cuenta los actores a la hora de comprender los resultados de las negociaciones. La Cumbre de Maastrich, cuya cercanía hace imposible un análisis detenido, confirman la misma necesidad.

Todas estas pretensiones tuvieron su reflejo en el Acta Única. Conocido el modo de fijar las decisiones, lo que resulta interesante es analizar si el modo propuesto para alcanzar la integración va a ser eficiente. Aunque el tiempo será el único que puede dar una respuesta plenamente satisfactoria a esa cuestión, aquí se ha tratado de estudiar qué incentivos creaban esas normas, en la esperanza de que alguna luz podrían arrojar sobre los resultados. Centrándonos en el nivel institucional, se destaca cómo las nuevas disposiciones que atribuyen mayores competencias a la Comunidad y un nuevo procedimiento de decisión, pueden provocar una sustitución de responsabilidad, una intensificación de conflictos, una mayor ausencia de control sobre los aspectos comunitarios, y conductas de *riesgo moral*.

La consecución de un mercado único, elemento esencial de la reforma del Tratado se interpreta más que como un mecanismo de

liberalización, como un proceso de re-regulación. Este proceso de "nueva regulación" se fundamenta en el principio de reconocimiento mutuo que consagra la competencia institucional, pero sujeto a una serie de excepciones –las nuevas políticas– en las que los Gobiernos, a través de la Comisión establecen restricciones a la competencia. Se destaca, en el análisis de cada una de esas políticas la existencia de incentivos a una fuerte protección frente a terceros Estados, manifestada en los programas de investigación y desarrollo tecnológico, en la aplicación del artículo 115 TCEE y en las medidas *antidumping*. En este último caso, se concluye que esas medidas han sido utilizadas no sólo como una barrera de entrada sino como un medio para llevar a cabo acuerdos sobre precios, utilizando a la Comisión como instrumento. Se indica también como existen motivos fundados para que los programas de ayuda regional no alcancen sus objetivos, al alterar las expectativas de los receptores.

En la dimensión relativa a la actividad del Estado en el nuevo marco del Acta Única, se puede poner en duda la eficacia de la liberalización de los concursos públicos como único medio para lograr el ahorro de las administraciones y se estima que puede resultar más eficaz la competencia entre sistemas fiscales como medio de lograr la armonización. El análisis de la política monetaria llama la atención ante el riesgo de eliminar los incentivos que tienen las autoridades monetarias para evitar la inflación, al trasladar la responsabilidad, en la fase de transición a la moneda única, a una autoridad de coordinación centralizada.

Tal vez pudiera objetarse que los problemas que se han ido planteando responden a causas puramente coyunturales, resultados de un

proceso de transición a unidades de decisión superiores. El estudio de la génesis del Acta Única parece ser poco proclive a esa posibilidad. Sin embargo, y con el fin de intentar alcanzar algunos resultados a lo largo del tiempo, se estudiaron algunos aspectos concretos del proceso de integración en los Estados Unidos. Su comparación –con las necesarias cautelas que una labor de este tipo exige– concluía indicando: a) el potencial de las medidas de protección social como un medio para restringir la competencia; b) la falta de garantías de independencia en el Borrador del Eurofed –de acuerdo a la experiencia que nos suministra la Reserva Federal– y por tanto, la posibilidad de que el nivel fijado de inflación no sea el mínimo; c) la experiencia de que puedan convivir –como de hecho ocurrió en Estados Unidos en el período 1870 a 1940– una unión económica y política con dos mercados laborales netamente diferenciados; y d) la necesidad de flexibilizar el mercado laboral si se quiere alcanzar una movilidad efectiva.

La complejidad de las cuestiones hace imposible agotar el tema en un trabajo de este tipo. Somos conscientes de que han quedado fuera aspectos de indudable interés y que esperamos puedan ser objeto de investigaciones posteriores. Al cerrar estas líneas, se puede deducir de lo hasta aquí expuesto, que el desarrollo y evolución de la organización internacional puede responder a incentivos semejantes a los ya analizados en la evolución del Estado nacional. Su solución, en uno y otro caso, pasa tal vez por redescubrir el valor de cada individuo.

# BIBLIOGRAFÍA

B.1. BIBLIOGRAFIA	549
B.2. DOCUMENTOS	587
B.2.1. Documentación Europea	587
B.2.2. Otras Instituciones	592
B.3. SENTENCIAS	594
B.3.1. Tribunal Europeo de Justicia	593
B.3.2. Tribunal Supremo US.	594

## B.1. BIBLIOGRAFÍA

ACHESON, K. y CHANT, J.F.

(1973): *Bureaucratic Theory and the Choice of Central Bank Goals* en Journal of Money, Credit and Banking, vol.13. Mayo;

ALONSO GARCIA, R. (1989): *Derecho Comunitario, Derechos nacionales y Derecho Común Europeo*. Edit. Civitas.

ALL SAINTS' DAY MANIFESTO FOR EUROPEAN MONETARY UNION. Citamos por el texto recogido en FRATIANNI, M. y PEETERS, T. (1979): One Money for Europe Praeger Publishers, New York. Puede consultarse una edición castellana en CABRILLO, F. (1991): *Lecturas de Economía Política*. Minerva Ediciones.

AMIHUD, Y. y LEV, B.

(1981): *Risk Reduction as a Managerial Motive for Conglomerate Mergers* en Bell Journal of Economics, Autumn, vol.12, pp.605-617.

AMIN, S.

(1988): L'Accumulation à l'échelle mondiale. Anthropos. Paris.

ARMSTRONG, H.W.

(1985): *The Reform of the European Community regional policy* en Journal of Common Market Studies, 23, pp.319 y ss.

ARROW, K.J.

(1951): *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley and Sons. edic.rev. 1963.



AXELROD, R.

(1984): *The Evolution of Cooperation*. New York. Basic Books.

BADE, R. y PARKING, M.

(1978): *Central Bank laws and Monetary Policies* en Monash University, Clayton, Australia.

BAEL, Ivo Van Bael y BELLIS, J.F.

(1989): *EEC Antidumping and Other Trade Protection Laws* Bicester, CCH. 2ed.

BAKER, S.H.

(1983): *The Determinants of Median voter tax liability: An Empirical Test of fiscal illusion Hypothesis* en Public Finance Quarterly, vol.II, n.1, pp.95-108.

BALASSA, B.

(1987): *Economic Integration* en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: The New Palgrave. A Dictionary of Economics, vol.II, pp.44-47. London. Mac Millan Press.

BALASSA, B.

(1961): *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois. Richard D. Irwin.

BALASSA, B.

(1961). *Towards a Theory of Economic Integration* Kyklos, Vol.XIV, pp.1-17.

BARRY, B.

(1965): *Political Argument*. Londres. Routledge y Kegan Paul.

BAUMOL, W.J.

(1959): *Business Behavior, Value and Growth* New York. Mac Millan;

BECKER, G.S.

(1983). *A Theory of competition among pressure groups for political influence* en Quarterly Journal of Economics, 98, p.371-400.

BECKER, G.S.

(1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. University of Chicago Press. Chicago.

BECKHART, B.

(1972): *The Federal Reserve System* New York, Columbia University Press.

BELTRAN, L.

(1989): *Historia de las doctrinas económicas*. Teide. Barcelona.

BELLIS, J.F.

(1990): *The EEC Antidumping System* pp.44, en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): Antidumping Law and Practice New York. Harvester Wheatsheaf.

BERNHARDT, R.

(1984): *Las fuentes de derecho comunitario. La 'Constitución' de la Comunidad en COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS* (eds): Treinta años de derecho comunitario Oficina de Publicaciones. Luxemburgo, pp.73-86.

BERNSTEIN, M.

(1955): *Regulating Business by Independent Commission* Princeton University Press.

BIEBER, J., JACQUE, P. y WEILER, J.

(1985): *L'Europe de demain. Une union sans cesse plus étroite. Analyse critique du projet de traité instituant l'Union européenne* Office des Publications des Communautés européennes, Luxembourg.

BLANC, G.

(1985): *L'évolution quantitative des organisations internationales: vers la croissance zéro?* en JEQUIER, N. (ed): Les Organisations internationales entre l'innovation et la stagnation. Presses polytechniques romandes, Lausanne.

BLANCHARD, O.R., DORNBUSCH, J., DREZE, J., GIERSCH, H., LAYARD, R. Y MONTI, M. (1986): Employment and Growth in Europe: A Two-Handed Approach. Centre for European Policy Studies; EMERSON, M. (1988): Regulation or deregulation of the Labour Market en European Economic Review 32. 775-817.

BLISS, Ch.

(1990): *Adjustment, Compensation and Factor Mobility in Integrated Markets* en BLISS, C. y DE MACEDO (eds): Unity with diversity in the European Economy Cambridge. Cambridge University Press. pp.19 y ss.

BOFINGER, P.

(1990): *Unresolved Issues on the Road to Economic and Monetary Union in Europe* en CEPR Discussion Papers, n.405, marzo; NEUMANN, M. (1991): Op.Cit., p.85.

BOGOMOLOV, O.T.

(1976): *Integration by Market Forces and Through Planning* en MACH-LUP (eds.): Economic Integration, Worldwide, regional, sectoral. Proceedings of the fourth Congress of the International Economic Association held in Budapest, Hungary.

BOLTHO, A.

(1990): *European and United States Regional Differentials: A Note*. en Oxford Review of Economic Policy:5 vol.2, pp.105-116.

BONN, M.

(1938) *The Crumbling of Empire: The Disintegration of World Economy*". London. Allen & Unwin.

BOSCO, G.

(1987): *Commentaire de l'Acte Unique Européen* en Cashiers de Droit Européen, n.4-5. Abril, pp.355-382.

BOULOIS, J.

(1990): *Droit institutionnel des Communautés européennes*. 2 edic. Paris. Jean Boulois.

BOYNE, G.A.

(1983): *Median Voters, political systems and public policies: An empirical test* en Public Choice:54. pp.231-241

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.

(1986): *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press. Cambridge.

BRETON, A. y WINTROWE, R.

(1975): *The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau* en Journal of Political Economy, vol.83. pp.195-207.

BRETON, A.

(1974): *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago. Aldine. p.124.

BREWER, A.

(1980). *Marxist Theories of the Imperialism: A Critical Survey*. London. Routledge.

BREYER, S.G.

(1981): *Regulation and its Reform*. Harvard University Press. Cambridge.

BROOKS, M.A.; HEIJDR, B. y LOWENBERG, A.  
(1990): *Productive Versus Unproductive Labor and Rent Seeking: Lessons from History*. En *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146: p.19-418.

BRUGMANS, H.  
(1972): *La Idea Europea: 1920-1970* Madrid. Edit. Moneda y Crédito.

BRUZZO, A.  
(1988): *Economia e Intervento Pubblico: Analisi critica delle recenti tendenze neolibériste* Università di Padova. Padova.

BUCHANAN, J.M.  
(1990): *Europe's Constitutional Opportunity* en BUCHANAN *et al* (eds): *Europe's Constitutional Future*. London. IEA.

BUCHANAN, J.M. Y BRENNAN, G.  
(1987): *La razón de las normas*. Unión Editorial, Madrid.

BUCHANAN, J.M.  
(1985): *Liberty, Market and the State* Nueva York. University Press.

BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.  
(1980): *Toward a theory of rent-seeking society* College Station. Texas A. y M. Press.

BUCHANAN, J.  
(1977): *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*. Texas University Press. College Station

BUCHANAN, J.M.  
(1966): *An Individualistic Theory of Political Process* en EASTON, D. (ed): *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.pp.25-37;

BUCHANAN, J.M.  
(1965): *An Economic Theory of Clubs* en *Economica*.32. pp.1-14.

BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.  
(1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* University of Michigan Press, Ann Arbor.

BUCHANAN, J.M.  
(1949): *The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach* en *Journal of Political Economy*, 57. pp.496-506;

BUKHARIN, Nikolai

(1924): *Imperialism and the Accumulation of Capitalism* New York. Monthly Review Press. p.73.

CABRILLO, F.

(1991): *Lecturas de Economía Política*. Minerva Ediciones.

CABRILLO, F.

(1990): *El nacimiento de la Economía Internacional*, Espasa Calpe. Madrid.

CABRILLO, F.

(1990): *Competencia Monetaria y Moneda Paralela en la Comunidad Europea*. Mimeo. Cámara de Comercio de Madrid.

CALINGAERT, M.

(1988): *The 1992 Challenge from Europe: Development of the European Community's Internal Market* D.C. National Planning Association;

CAMERON, D.

(1990): *Sovereign States in a Single Market; Integration and Intergovernmentalism in the European Community* Brookings Institution, Washington, D.C.

CAMERON, D.

(1987): *The Colors of a Rose: On the Ambiguous Record of French Socialism*. Cambridge, Mass. Harvard University Center for European Studies.

CANGELOSI, R.

(1987): *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo: cronaca di una riforma mancata*. Milano. Franco Agnelli.

CASAHUGA VINARDELL, A.

(1984): *Teoría de la Hacienda Pública Democrática* Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

CASELLA, A. y FEINSTEIN, J. (1991): *Public goods in Trade: on the formation of markets and political jurisdictions*. Center for Economic Policy Research. Discussion Paper nº51. London.

CLIFFORD, J.A.

(1965): *The Independence of the Federal Reserve System*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

CNOSSEN, S.  
(1990): *The Case for Tax Diversity in the European Community* en European Economic Review, 34, p.474.

COASE, R.  
(1960) *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 3: 1-44.

COBB, J.  
(1984): *Industrialization and Southern Society: 1877-1984*. Lexington. The University Press of Kentucky.

COGLENTON, R.D.  
(1984) *Evaluating Rent-Seeking Losses* en Journal of Public Economics, Nov. 56 (2), p.181-184.

COHEN, D. y WIPLOSZ, C.  
(1989): *The European Monetary Union: An Agnostic Evaluation* en BRYANT, R., CURRIE, D., FRENKEL, J.A., MASSON, P.R., PORTES, R. (eds.): Macroeconomic Policies in an interdependent world. International Monetary Fund, Washington, D.C.

COLLIER, P.  
(1979): *The welfare effects of a customs union: an anatomy* en Economic Journal:83, 84-87.

COLLINGWOOD, R.G.  
(1959): *Prólogo a DE RUGGIERO, G.: The History of European Liberalism*. Boston. Beacon.

CONYBEARE, J.  
(1980): *International Organization and the Theory of Property Rights* en International Organization, 34,3, Summer.

COOPER, R.  
(1986): *Economic Policy in a Interdependent World: Essays in World Economics*. Cambridge. Massachusetts. MIT Press.

COOPER, R.  
(1989): *Europe Without Borders* en Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp.331 y ss.

COOPER, R.  
(1989): *International Cooperation in Public Health as a Prologue to Macroeconomic Cooperation* en VV.AA. (eds): Can Nations Agree?: Issues in International Economic Cooperation The Brookings Institution. Washington, D.C.

COOPER, C.A. y MASSELL, B.F.

(1965): *A new look at customs unions theory* en Economic Journal:75. 742--747.

CORBETT, R.

(1989): *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act* en PRYCE, R.: The Dynamics of European Union.

CORDEN, W.M.

(1972): *Economics of scale and customs union theory* en Journal of Political Economy:80, pp.465-475.

CORDEN, W.M.

(1972): Monetary Integration. International Finance Section. Princeton University.

CORONA, J.F. y VALERA, F.

(1989): *La Armonización Fiscal en la Comunidad Europea* Madrid. Ariel, pp.11.

CORONA RAMON, J.F. y MENDUIÑA SAGRADO, A.

(1987): *Una introducción a la teoría de la decisión pública* ('public choice'). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

COUGHLIN, P.J., MUELLER, D. Y MURRELL

(1990): *Electoral Politics, Interest Groups and the Size of the Government* en Economic Inquiry:28, 682-705.

CROXFORD, G.J., WISE, M. y CHALKLEY, B.S. (1987): *The Reform of the European Regional Development Fund: A preliminary Assesment* en Journal of Common Market Studies, vol.XXVI, n.1. september, p.25.

CHAMBERLIN, J.

(1974): *Provisión of Collective Goods as a Function of Group Size* en American Political Science Review, 68: 707-716.

CHUECA SANCHO, G.:

(1979): *Francia, ante la Unión política de Europa*. Bosch. Barcelona.

CHURCHILL, W.

(1947): Cfr. *Discurso en la Universidad de Zurich* (19.XI.1946) en BRUGMANS (1972).

D'APICE, C. y DELBOCA, A. (1985): *The Impact of social policies on income distribution and the labour market in Italy* en Journal of Social Policy, 14.

DAHRENDORF, R.

(1990). *Reflections on the Revolution in Europe*. Times Books. Ransom House. pp. 49 y ss.

DE JUAN ASENJO, O.

(1988): *Trabajo improductivo y servicios públicos, perspectiva actual de una idea antigua* en Fondo para la Investigación económica y social. Documento de Trabajo, n.30. Caja de ahorros.

DE RUYT, J.

(1989): *L'Acte Unique Européen*. Editions de l'Université de Bruxelles. 2 edic. Bruxelles.

DE PABLOS ESCOBAR, L.

(1991). *Teoría de la Elección Pública: Últimas líneas de investigación en Hacienda Pública Española*, pp.43-67.

DEARDOFF, A.V.

(1990): *Economic Perspectives on Antidumping Law* pp.26 en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): *Antidumping Law and Practice* New York. Harvester Wheatsheaf.

DEKKER, W. (1984): *Europa, 1990: An Agenda for Actions*, Eindhoven, Philips.

DEMOPOULOS, G.D., KATSIMBRIS, G.M. y MILLER, S.M.

(1987): *Monetary Policy and Central Bank Financing of Government Budget deficits: a cross-country comparison* en *European Economic Review*:31, pp.1023-1050.

DEUTSCH, K.

(1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, N.J. Princeton University Press.

DILLON, P.; ILGEN, T. y WILLETT, T.

(1991): *Approaches to the Study of International Organizations: Major paradigms in Economics and Political Science* en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

DONGES, J.B. (1981): *¿Qué pasa en la CEE?* en *Papeles del Instituto*, n.7. Instituto de Economía de Mercado. Unión Editorial, Madrid.

DOWNS, A.

(1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York. Harper and Row.



DREEZE, J. y STERN, Nicholas Herbert (1988): *Policy reform, shadow prices and market prices* FMI Working Paper, nº88/91. Fondo Monetario Internacional.

EICHENGREEN, B.

(1990): *Currency Union* en Economic Policy, April 1990. pp.30 y ss.

EICHENGREEN, B.

(1990): *Is Europe an Optimum Currency Area* Working Paper n.96. University of California, Berkeley.

EICHENGREEN, B.

(1990): *Is Europe an Optimum Currency Area*. Paper preparado para la Conferencia de European Economic Integration and External Relations. University of Basel. 23-25 Agosto, 1990.

EICHENGREEN, B.

(1989): *Discussion about the Founding of the Fed...* en DE CECCO Y GIOVANNINI (1989).

EICHENGREEN, B.

(1989). *Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System* en Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation, COOPER, R. et al (eds.). The Brookings Institution, Washington D.C. P.255-299.

EICHENGREEN, B.

(1987). *Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System*. Discussion paper, nº 193. Centre for Economic Policy Research. Londres. Julio.

EMERSON, M.

(1988): *Regulation or Deregulation of the Labor Market. Policy Regimes for the recruitment and Dismissal of Employees in the Industrialised Countries* en European Economic Review 32.

EMMANUEL, V.

(1973): *El intercambio desigual: ensayos sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales*. Madrid. Siglo XXI.

ENELOW, J.M. y HINCH, M.J.

(1984): *The Spatial Theory of Voting*. Cambridge. Cambridge University Press

FELDSTEIN, M.

(1988). *Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination*. The Journal of Economics Perspectives, vol.2, n.º2.

FILIMON, R., ROMER, T. y ROSENTHAL, H.

(1982): *Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending* en Journal of Public Economics, feb. pp.51-70.

FINDLAY, R. y WELLISZ, S.

(1986): *Tariff, Quotas, and Domestic Content Protection: Some Political Economy Considerations* en Public Choice:50, pp.221-242.

FISHBURN, P.C. y GEHRLEIN, W.V. (1980): "Social Homogeneity and Condorcet's Paradox" en Public Choice, 35 (4), pp.403-419.

FLEMING, J.M.

(1971): *On Exchange Rate Unification* en Economic Journal, Sept.1971, pp.467-488.

FOERSTER, R.H.

(1967): *Europa, Geschichte einer Politischen Idee* Munchen, Nymphenburger Verlagshandlung.

FOGEL, R. y ENGERMAN, S.

(1982): *Reinterpretacion of American Economic History*. New York, Harper and Row.

FRANK, G.

(1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* Modern Reader Paperbacks. New York. The Political Economy of Foreign Direct Investment. Basic Books, New York.

FRATIANNI, M. y PATTISON, J.

(1991): *International Institutions and the Market for Information* p.102 en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

FRATIANNI, M. y VON HAGEN, J.

(1991): *La Unión Monetaria Europea y la Independencia del Banco Central*, en Revista del Instituto de Estudios Económicos, n.2. pp.30 y ss.

FRATIANNI, M. y VON HAGEN, J.

(1990): *The European Monetary System Ten Years After* en MELTZER, A. y PLOSSER (eds.): Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy vol.32.

FRATIANNI, M. y PATTISON, J.

(1982): *The Economics of International Organizations*, en Kiklos:35 pp.244-262.

FRATIANNI, M. y PATTISON, J.

(1976): *The Economics of OECD* en BRUNNER, K. y MELTZER, A. (eds): Institutions, Policies and Economic Performance, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Amsterdam, North Holland, 75-153.

FRENKEL, J.A., RAZIN, A. y SYMANSKY, S.

(1989): *International Spillover of Taxation* en NBER Working Paper, n.2927, p.37.

FRENKEL, J., GOLDSTEIN, M. y MASSON, P.

(1988): *International Coordination of Economic Policies: Scope, Methods and Effects* en INTERNATIONAL MONETARY FUND (ed): Economic Policy Coordination. IMF. pp.130 y ss.

FREY, B. y GYGI, B.

(1991): *International Organizations from the Constitutional Point of View* pp. 61 y ss. en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

FREY, B.

(1991): *The Public Choice View of International Political Economy* en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (1991): The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

FREY, B.S.

(1984): *International Political Economy*. Oxford University Press.

FREY, B.S.

(1984): *The Public Choice View of International Political Economy* en International Organization, 38,1, Winter. pp.199 y ss.

FRIEDMAN, M.

(1971): *Government revenue from inflation* en Journal of Political Economy:79, pp.846-859.

FRIEDMAN, M. y SCHWARTZ, A.J.  
(1963): *A Monetary History of United States, 1867-1960*. Princeton. Princeton University Press.

FRIEDMAN, J.W.  
(1986): *Game Theory with Applications to Economics*. Oxford University Press. Oxford.

FURTADO  
(1978): *Prefacio a una nueva economía política*. Trad. Stella Mastrongelo. Siglo XXI. México.

GALLAROTTI, G.  
(1991): *The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Organizations* en *International Organization*, 45, 2, Spring. pp.209 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, E; GONZALEZ CAMPOS, J. Y MUÑOZ MACHADO, J.S.  
(1986): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. 3 vols. Edit. Cívitas. Madrid.

GARCIA LOPEZ, J.  
(1991): *Las normas de protección selectiva en el comercio internacional y su incidencia sobre las relaciones privadas de intercambio: Derecho Antidumping Comunitario y Acuerdo General de Tarifas y Comercio*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense.

GARCIA VILLAREJO, A. y SALINAS SANCHEZ, J.  
(1991): *Manual de Hacienda Pública, general y de España*. Tecnos. Madrid. pp. 142-149.

GAVIN, M.  
(1986): *Labor Market Rigidities and Unemployment: The Case of Severance Cost* en *International Finance Discussion Paper*. Board of Governors of the Federal Reserve System. Washington, D.C.

GAZZO, M.  
(1985): *Towards European Union*. vol. 2. Brussels. Agence Europe.

GIAVAZZI y GIOVANNINI, M.  
(1989): *Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System*. MIT Press. Cambridge.

GIERSCH, H.

(1958). *Liberalisme, Dirigisme et Integration Economique de l'Europe* en RACINE, R. Demain l'Europe Sans Frontieres, Centre Europeen de la Culture, París.

GILPIN, R.

(1987). *The Political Economy of International Relations* Princeton University Press. Princeton. New Jersey.

GILPIN, R.

(1975) *U.S. Power and Multinational Corporation*.

GILL, S. y LAW, D.

(1988). *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*. The Johns Hopkins Univ.Press.

GLAESNER, H.J.

(1986): *L'Acte Unique Européen* en Revue du Marché commun, nº 298. junio.

GREEN, Roy

(1987). Rudolf Hilferding en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: The New Palgrave. A Dictionary of Economics. London. Mac Millan Press. p.656 y ss.

GREEN, R.

(1987): *Real Bills Doctrine* en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: The New Palgrave: A Dictionary of Economics vol.IV. p.102. Mac Millan Press. London.

GRUBEL, H.

(1970): *The Theory of Optimum Currency Areas* en Canadian Journal of Economics, 3, May, pp.318-319.

HAAS, E.B.

(1961): *International Integration: The european and the universal process* en International Organization:15. pp. 391 y ss.

HAAS, E.B.

(1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, Calif. Stanford University Press.

HABERLER, G.

(1970): *The International Monetary System: Some Recent Developments and Discussions* en HALM, G.H. (ed.): Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rate. The Burgenstock Papers. Princeton University Press, pp.115-123.

HABERLER, G.

(1964) *Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective* en American Economic Review, Vol.LIV, March, p.3 y ss.

HABERLER, G.

(1943): *The Political Economy of Regional or Continental Blocs* en Postwar Economic Problems, New York. Mac Graw Hill.

HAMILTON, A.

[1778] *The Federalist*. Edición de C.ROSSITER (1961). The American Library Inc.

HAMPTON, J.

(1987): *Free-Rider Problems in the Production of Collective Goods* in Economic and Philosophy, 3, 245-273. Cambridge Univ.Press. New York.

HANCHER, L.

(1990): *1992 and Accountability Gaps: The Transnuclear Scandal: A Case Study in European Regulation* en The Modern Law Review, 53:5, sept, pp.669-684.

HARBERGER, A.

(1954): *Monopoly and Resource Allocation*. American Economic Review:44 (May), pp.77-87.

HARDING, W.

(1925): *The formative period of the Federal Reserve System* Houghton Mifflin.

HARRIS, J.R. y TODARO, M.P.

(1970): *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis* en American Economic Review:60. pp.126-142.

HAYEK, F.

(1985). *Derecho, Legislación y Libertad*. Trad. por Luis Reig. Unión Editorial. Madrid. Vol.I.

HAYEK, F.

(1939). *Economic Conditions of Inter-State Federalism* The New Commonwealth Quarterly, Vol.V.

HECKSCHER, Eli F.

(1931) *Merkantilismen*. Stockholm: Norstedt & Soners. Trad. into english by SAPHIRO, M (1935): *Mercantilism*. London: Allen & Uwin.

HERBER, B.P.

(1975): *Hacienda Pública Moderna. El estudio de la actividad económica del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales. pp.819-851.

HETTICH, H.

(1975): *Bureaucrats and Public Goods* en Public Choice. Spring.

HICKS, J.R.

(1959): *Essays in World Economics* Oxford University Press, Oxford.

HIGGS, R.

(1982). *Accumulation of property by Southern Blacks before World War I* American Economic Review 72. p.725-737

HILFERDING, Rudolf

(1910). *Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalism Development*. London. Routledge (1981).

HINDLEY, B.

(1989): *Europe: Fortress or Freedom in 1993? Occasional Paper n.2*. The Bruges Group.

HINDLEY, B.

(1988): *Dumping and the Far East Trade of the European Community* en World Economy, vol.11, n.4, December.

HODGES, M. y WALLACE, W.

(1981): *Economic Divergence in the European Community* Londres. Harper & Unwin, p.122.

HOEL, M.

(1991): *Union Wage Policy: The Importance of Labour Mobility and the Degree of Centralization* en Economica, vol.58, May, n.230, pp.139-155.

HOFFMAN, E y SPITZER, M.L.

(1982): *Experimental Test of the Coase Theorem with Large Bargaining groups* en Journal of Legal Studies, 15; pp.149-171.

HOLTHAM, G., KEATING, G. (1987): *EMS: Advance or Face Retreat* Credit Suisse First Boston Ltd. London

INGRAM, J.C.

(1962): *Regional Payments Mechanism: The Case of Puerto Rico* University of North Carolina Press.

INGRAM, J.C.

(1969): *Comment: The Currency Area Problem* en MUNDELL, R.A. y SWOBODA, A.K. (eds.): Monetary Problems of the International Economy Chicago University Press. Chicago, pp.95-100.

JACKSON, J.H.

(1990): *Dumping in International Trade: Its Meaning and Context* en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): Antidumping Law and Practice New York. Harvester Wheatsheaf

JACQUEMIN, A. y SAPIR, A.

(1988): *European Integration or World Integration?* en Weltwirtschaftliches Archiv, Band 124. Heft 1. pp.127 y ss.

JAMES, JOHN

(1978): *Money and Capital in Postbellum America* Princeton. Princeton University Press, pp.39-44.

JOHNSON, H.G.

(1972): *The Exchange Rate Question for a United Europe* en Europe and the Evolution of the International Monetary System, Conference. Geneve.

JOHNSON, H.G.

(1971): *Problems of European Monetary Union* en Journal of World Trade Law, July-August, V, pp. 185-196.

JOHNSON, H.G.

(1971): *Problems of European Monetary Union* en Journal of World Trade Law:5. July-August.

JOHNSON, Harry G.

(1965). *Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions* en Journal of Political Economy, vol.73 June, pp.256-283.

JONES, R.J.

(1981): *International Political Economy: Problems and Issues* en Review of International Studies, 7. p.245-260.

KANE, E.J.

(1987): *Competitive Financial Reregulation: An International Perspective* en PORTES, R. y SWOBODA, A. (eds.): Threats to International Financial Stability Cambridge University Press. Cambridge.



KELMAN, .M.

(1988): *On Democracy-Bashing: A Skeptical Look at the Theoretical and 'Empirical' Practice of the Public Choice Movement* en Virginia Law Review:74, pp.199 y ss.

KENDALL, W.

(1941): *John Locke and the Doctrine of Majority Rule* Urbana. University of Illinois Press;

KENEN, P.B.

(1969): *The Theory of Optimum Currency Areas: An Electric View*, pp.41-60; en MUNDELL, R. y SWOBODA, A. (eds.): Monetary Problems of the International Economy. University of Chicago Press. Chicago.

KEOHANE, Robert O.

(1990): *International Liberalism Reconsidered* en DUNN, J. (ed): The economic limits to modern politics. Murphy Institute Studies in Political Economy. Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert O.

(1989). *International Institutions and State Power.Essays in International Relations Theory*. Westview Press.

KEHOANE, R.O.

(1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* Princeton University Press.

KEOHANE, Robert O.

(1980):*The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1966-1977* in Oler. Holsti, Randolph M. Siverson, y Alexander L. George, eds. Change in the International System pp.131-162. Westview.

KEOHANE, R. y NYE, JR.

(1972): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge. Harvard University Press.

KINDLEBERGER, Charles

(1986). *On the Rise and Decline of Nations*. Internacional Studies Quarterly, 27, p.7 y ss.

KINDLEBERGER, Charles

(1981). *Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides*. International Studies Quarterly, 25.p.242-244.

KIRCHNER, E. y SCHWAIGER, K.

(1981): *The Role of Interest Groups in the European Community* Aldershot. Gower.

KNIGHT, F.

(1965): *Uncertainty and Profit* New York, Harper and Row.

KOMMERS, D. y WAELBROECK, M. (1985): *Legal Integration and the Free Movement of Goods* en CAPPELLETTI, M. et al (eds.): *Integration Through Law*. Vol.1, book 3. De Gruyter. Berlín.

KRASNER, S.

(1976) *State Power and the Structure of International Trade* en *World Politics*, April, pp.317-343.

KRAUSE, A.

(1988): *Many Groups Lobby on Implementation of Market Plan* en *Europe* (July-August), p.24 y ss.

KRAUSS, M.B.

(1972): *Recent developments in customs union theory: an interpretative survey* en *Journal of Economic Literature*:10. pp.413-436.

KREPS, D.M.

(1990): *Game Theory and Economic Modelling* Clarendon Lectures in Economics. Clarendon Press. Oxford.

KREPS, D., MILGRAM, P. y ROBERTS, J.

(1982): *Rational Cooperation in Finitely-Repeated Prisoner's Dilemma* en *Journal of Economic Theory*. 27. August. 245-252.

KRUEGER, A.

(1990): *Economists' Changing Perceptions of Government* en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126. Heft 3, p.417 y ss.

KRUEGER, A.O.

(1974): *The Political Economy of Rent-Seeking Society* *American Economic Review*, 64, p.291-303.

KRUGMAN, P.R.

(1990): *Rethinking International Trade: Import Protection as Export Promotion*. The MIT Press. Cambridge. Massachusetts.

KRUGMAN, P.

(1989): *Policy Problems of a Monetary Union*. Estudio preparado para la Conferencia sobre el Sistema Monetario Europeo en los noventa. CEPR. Atenas.

- LACLAU, E.  
(1977) *Politics and Ideology in Marxist Theory*. New Left Books, London.
- LANE, A.T.  
(1987): *Solidarity or Survival? American Labour and European Immigrants, 1830-1924*. Westport. Greenwood Press. p.126.
- LANYI, A.  
(1969): *The Case for Floating Exchange Rates Reconsidered* en Essays in International Finance, n.72. Princeton. New Jersey.
- LAWSON, F.  
(1983): Hegemony and the Structure of International Trade Reassessed: A View from Arabia International Organization, vol 37. April.
- LAYARD, R. y CALMFORS, L.  
(1987): *The Fight Against Unemployment* Cambridge, MIT Press.
- LEE, C., PEARSON, M y SMITH, S.  
(1988): *Fiscal Harmonization: An Analysis of the European Commission's Proposals*. The Institute of Fiscal Studies. London.
- LEFF, N.  
(1988): *Policy Research for Improved Organizational Performance* en Journal of Economic Behavior and Organization:9, pp.393-403.
- LEIBENSTEIN, H.  
(1966): *Allocative Efficiency vs. X-Efficiency* en American Economic Review, June. vol.56. pp.392-415.
- LEVINE, M.E.  
(1981): *Revisionism revisited? Airline deregulation and the public interest* en Journal of Law and Contemporary Problems, 23. pp.461-479.
- LINDBECK, A. y SNOWER, D.  
(1984): *Involuntary Unemployment as a insider-outsider dilemma*, Seminar Paper n.282. Institute for International Economics. Stockholm.
- LINDBERG, L. y SCHEINGOLD, S.A.  
(1971): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge Mass. Harvard University Press.
- LIPGEN, W. [ed.]  
(1985-1988): *Documents on the History of European Integration (1939-1950)*. Berlin, New York. De Gruyter, European University Institute. 3 vols.

LIPSEY, R.G.

(1960): *The Theory of Customs Unions: a general survey* en Journal of Economic Literature: 70, 496-513.

LIPSEY, R.G. y LANCASTER, K.J.

(1956): *The General Theory of Second Best* en Review of Economic Studies: 24, 41-63.

LODGE, J.

(1989): *EC Policymaking: institutional considerations* en LODGE, J. (eds): The European Community and the Challenge of the future. London. Pinter Publishers.

LOUIS, J.V.

(1991): *Coloquio organizado por la Universidad Libre de Bruselas en Europe* (8.2.91), n.2603, p.1.

LOUIS, J.V.

(1989): *La Commission au coeur du systeme institutionnel des communautes europeennes*. Etudes Européennes. Editions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles.

LOUIS, J.V.

(1989): *Vers un Systeme Européen de Banques Centrales*. Etudes Européennes. Université libre de Bruxelles. Bruxelles.

LUCE, D. y RAIFFA, H. (1957): *Games and Decisions*, Wiley, New York.

LUHMANN, N.

(1985): *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen theorie*. Frankfurt. Suhrkamp. 2.edic. p.45 y ss.

LUXEMBURGO, Rosa

(1951): *The Accumulation of Capital*, London. Routledge.

LLOYD, P.J.

(1982): *The theory of customs unions* en Journal of International Economics: 12, 41-46.

Mac AVOY, F., ZERBE, Ch., PORTER, M. y MacAVOY, P.W.

(1965): *The Economic Effects of Regulation: The trunkline railroad cartels and the ICC before 1900* MIT Press. Cambridge.

MACBEAU, A.I. y SNOWDEN, P.

(1981): *International Institutions in Trade and Finance*. Allen and Unwin. Londres. pp.79 y ss.

MACHLUP, F.

(1977): *A History of Thought on Economic Integration*. Mac Millan Press. Londres.

MARRIS, R.

(1964): *The Economic Theory of Managerial Capitalism* New York. Free Press.

MARTIN, P.

(1991): *Foreign Workers in the United States: Past, Present and Future* en University of California, Davis. Department of Agricultural Economics. Working Papers., 12.c.1. March.

MARTIN, P.

(1991): *Foreign Workers in the United States: Past, Present and Future* en University of California, Davis. Department of Agricultural Economics. Working Papers., 12.c.1. March.

MARWELL, G. y AMES, R.E.

(1981): *Economists Free Ride, Does Anyone Else? Experiments on the Provision of Public Goods* en Journal of Public Economics 15: 295-310.;

MARX, K.

(1867): *El Capital*. vol.5. capítulo 16, p.509. Fondo de Cultura Económica, México (edic. de 1968)

MAS COLELL, A. (1988): "Algunos aspectos de la Teoría de Juegos". Investigaciones Económicas, mayo. pp.23 y ss.

McCALLUM, J. y BLAIS, A.

(1987): *Government, special interest groups and economic growth* en Public Choice, 54: 3-19.

McCHESNEY

(1988): *Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation* en ROWLEY, R. (1988): pp.120-148.

McCORMICK, R. y TOLLISON, R.D.

(1979): *Análisis del Estado* en VV.AA.: El análisis económico de lo político. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

McKELVEY, R.D.

(1976): *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control* en Journal of Economic Theory:12, pp.472-482.

- MCKINNON, R.  
(1963): *Optimum Currency Areas* American Economic Review, Sept., p.717-725.
- MEADE, J.E.  
(1969): *TEORÍA de las Uniones Aduaneras*. Edit. Moneda y Crédito. Madrid
- MEADE, J.E.  
(1957): *International Currency or Sentimental Internationalism* en LERNER, A.: *Economics of Employment*. New York. Mac Graw Hill.
- MEADE, J.E.  
(1955): *The Theory of Customs Union*. Amsterdam. North Holland.
- MERRIT, D.J.  
(1988): *The Guarantee Clause and State Autonomy*. 88 Columbia Law Review, pp.5 y ss.
- MESSERLIN, P.A.  
(1989): *The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-1985* en Weltwirtschaftliches Archiv, Band 125. Heft 3. pp.570 y ss.
- MIGUE, J.L. y BELANGER, G.  
(1974): *Towards a General Theory of Managerial Discretion* en Public Choice, vol.17, pp.27-43.
- MILGROM, P.R. y ROBERTS, D.J.  
(1986): *Price and advertising signals of product quality* en Journal of Political Economy, 94; 796-821.
- MILLER, G. J.  
(1981): *Cities by Contract* Cambridge. Mass. MIT Press.
- MILLER, G.J.  
(1977): *Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square* en Public Choice, vol.19, pp.37-51.
- MIRON, J.  
(1989): *The Founding of the Fed and the destabilization of the post-1914 US Economy* en DE CECCO, M. y GIOVANNINI, A. (eds): A European Central Bank? Cambridge. Cambridge University Press.
- MIRON, J.  
(1986): *Financial Panics, the Seasonality of the Nominal Interest Rate and the Founding of the FED* en American Economic Review, 76, 1, march, 1-19.

MISES, L.

(1938). *The World Crisis*. Graduate Institute of International Studies. Geneva.

MOE, T.

(1980). *The Organization of Interest* Chicago. University of Chicago Press, p.23 y ss.

MONREAL FERRER, A.

(1990): *La nación y los Estados en el Federalismo Norteamericano*. PPU. Barcelona.

MORAVCSIK, A.

(1991): *Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community* en International Organization, vol.45, nº 1. Winter, pp.19-57.

MORGENTHAU, H.

(1946): *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago. University of Chicago Press.

MUELLER, D.

(1989): *Public Choice II* Cambridge. Cambridge University Press.

MUELLER, D.

(1977): *Public Choice* Cambridge. Cambridge University Press.

MUNDELL, R.

(1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*. American Economic Review, sep. pp.667-665.

MUTIMER, D.

(1989): *1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered* en Journal of European Integration:13, 1 Automne, pp.75-103.

MYERS, M.

(1970): *A Financial History of the United States*. New York. Columbia University Press.

NANA-SINKAM, S.

(1978): *Monetary Integration and Theory of Optimum Currency Areas in Africa* Mouton Publishers, The Hague, p.110.

NEARY, J.P.

(1989): *Trade Liberalization and shadow prices in the presence of tariff and quotas* Discussion Paper nº 345. CEPR. London.

NEUMANN, M.

(1991): *Central Bank Independence as a pre-requisite of price stability en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Economics of EMU. Background studies for European Economy, n.44*, Special Edition, n.1. European Economy. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

NIEDERMAYER, O.

(1991): *The 1989 European Elections: Campaigns and results en European Journal of Political Research*:19, pp.2-17.

NISKANEN, W.A.

(1971): *Bureaucracy and Representative Government* Chicago. Aldine-Atherton.

NOLL, Robert G.

(1989). *Economic Perspectives on the Politics of Regulation*, en SCH-MALENSSEE y WILLIG, R.: *Handbook of Industrial Organization*, vol.II, p.1254 y ss. Elsevier Science Publishers. North Holland. Amsterdam.

OLSON, M.

(1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* New Haven. Yale University Press. pp. 23 y ss.

OLSON, M.

(1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge. Harvard University Press.

OWEN, G.

(1967): *An Elementary Proof of the Minimax Theorem en Management Science*: 13: 765.

OYE, Kenneth A.

(1989). *Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies en World Politics*, vol.XXXVIII, n.1, Oct. p.1-23.

PADOA SCHIOPPA, T. et al

(1987): *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Economic System of the European Economic Community* Oxford. Oxford University Press.

PEARCE, I.F.

(1974): *Some aspects of European Monetary Integration en JOHNSON, H.G, y NOBAY, A.R. (eds): Issues in Monetary Economics* Oxford University Press, Oxford.

PEARCE, I.F.

(1970): *International Trade*. Book,1. London. Mac Millan.



PEARCE, Iron F.

(1961): *The problem of the balance of payments*. International Economic Review. Sept.51. pp.657-664.

PEIRCE, W. (1991): *Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities* en VAUBEL, R. Y WILLETT, T.D. (eds): The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach Boulder. S.Francisco. Westview Press.

PELTZMAN, S.

(1976): *Toward a more general theory of regulation* en Journal of Law and Economics, 27: 1-28.

PERETZ, P.

(1987): *Economic Policy in the 1980s* en PERETZ, P.(eds): The Politics of American Policy Making Armonk. Sharpe, Inc.

PETRONI, A.

(1991): *Views on a European Constitution*. Paper presented at Karl Brunner Symposium. Interlaken. Switzerland.

PHILLIPS, A.

(1975): *Promoting competition in regulated industries* Brookings Institution, Washington D.C.; WEISS, L. y KLASS, M.[1981] (eds): Case studies in regulation Boston, Little Brown.

PORTER, R.H.

(1983): *A study of Cartel Stability: the joint executive comitte, 1880-1886* en Bell Journal of Economics, 14. pp.301-314.

POSNER

(1975): *The Social Cost of Monopoly and Regulation* en Journal of Political Economy, 83, p.812.

PROSI, G.

(1989): *Comments on Horst Siebert, 'The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?'* en SIEBERT, H. (Ed.): The Completion of the Internal Market. Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado, p.56 y ss.

PRYCE, R.

(1987): *The Dynamics of European Union* Croom Helm. Londres.

PUTNAM, R. y BAYNE, N. (1987): *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. Sage Publications. London.

RAE, D.W.

(1975): *The limits of Consensual Decision* en American Political Science Review, 69, pp.1270-1294.

RAE, D.W.

(1975): *Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choices* en American Political Science Review, 63, pp.40-63;

RAPOPORT, A. y CHAMMAH, A.

(1965). *Prisoner's Dilemma* Ann Arbor, Michigan, p.10.

RAPOPORT, A. (1985): "Prisoners' Dilemma" en EATWELL, J., MILGATE, M. y NEWMAN, P.: "The New Palgrave. A Dictionary of Economics" London. Mac Millan Press. pp.973-976.

RAU, K.H. :

(1971) *Malthus und say über die Ursachen der jetzigen Handelsstockung*. Hamburg: Perthes & Besser. pp.289-299.

RAVINA, L.

(1989): *La Coordinación de las políticas macroeconómicas: algunas observaciones* en Información Comercial Española:669. Mayo, pp.75-102.

REICH, J.

(1988): *Protection of Diffuse Interest in the EEC and the Perspective of Progressively Establishing an Internal Market* Journal of Consumer Policy:11 p.395 y ss.

REVZIN, P.

(1988): *Italians Must Change Their Business Style in Integrated Europe* en Wall Street Journal, 21.XI.1988. p.1. cit. por Sandholtz, W y Zysman, J. (1989): Op.Cit., p.112.

RICARDO, D.

(1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation* London, John Murray. Sraffa Edit. (1951), vol.I.

ROBERTS, J.

(1982): *Rational Cooperation in Finitely-Repeated Prisoner's Dilemma* en Journal of Economic Theory, 27. August. 245-252.

ROBERTS, B.C.

(1988): *Delors versus 1992* The Bruges Group. Occasional Paper, n.1.

ROBIN, G.

(1985): *La diplomatie de Mitterrand où le triomphe des apparences, 1981-1985* Paris. Editions de la Bievre.

ROGOFF, K.

(1985). *Can International Monetary Policy Cooperation Be Counterproductive?*. Journal of International Economics. Amsterdam. Vol.18. mayo.p.199-217.

ROPKE, W.

(1939). *Varldshuallningens forfall och darmed sammanhangande grundfrigor*. Ekonomisk Tidskrift, Vol XLI, Jan.p.1-29.

ROSENBLOOM, J.L.

(1990) *One Market or Many? Labor Market Integration in the Late Nineteenth-Century United States*. The Journal of Economic History. Vol.50. n.1. March. pp.85-105.

ROTHENBERG, L.S.

(1989). *Putting the Puzzle Together: Why People Join Public Interest Group?* en Public Choice, 60:241-257.

ROTHSCHILD, K.

(1944). *The Small Nations and World Trade* en Economic Journal, vol.54 (April), p.30-31.

ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.

(1988). *The Political Economy of Rent Seeking* Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam.

RUGGIE, G.

(1975): *International Responses to Technology: Concepts and Trends* en International Organization, vol.29 Summer. pp.557-583.

SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J.

(1989): *1992: Recasting the European Bargain* en World Politics, 42. Octubre, pp.120 y ss.

SCITOVSKI, T.

(1958): *Economic Theory and Western European Integration*. London. Allen & Unwin.

SCITOVSKY, T.

(1969): *The Theory of Balance of Payments* en Journal of Political Economy, 75, pp.118 y ss.

SCOBLE, H. y WISEBERG, L.

(1976): *Human Rights NGOs: Notes Towards Comparative Analysis*, Human Rights Journal:9 pp.611-644.

SCHEIDE, J y SINN, S.

(1987) *How strong is the Case for International Coordination.* Kieler Arbeitspapiere. Kiel Institute of World Economics.

SCHEIDE, J y SINN, S.

(1987) *"How strong is the Case for International Coordination".* Kieler Arbeitspapiere. Kiel Institute of World Economics.

SCHMITT, H. y MANHEIMER, R.

(1991): *About voting and non-voting in the European elections of June 1989* en European Journal of Political Research:19, pp.31-54.

SCHNEIDER, F. y POMMEREHNE, W.W.

(1981): *Free Riding and Collective Action: A Laboratory Experiment in Public Macroeconomics* en Quarterly Journal of Economics 96: 687-704.

SCHNEIDER, F. y POMMEREHNE, W.W.

(1981): *Free Riding and Collective Action: A Laboratory Experiment in Public Macroeconomics* en Quarterly Journal of Economics 96: 687-704.

SCHUMAN, R.

(1963): *Pour l'Europe* Paris. Nagel.

SEN, G.

(1984). *The Military Origins of Industrialization and International Trade Rivalry*. New York. St.Martin's Press.

SEN, A.

(1982): *Choice, Welfare and Measurement* MIT Press. Cambridge. Mass.

SERVAIS, D.

(1988): *The Single Financial Market*. Commission of the European Communities. Brussels.

SHAPLEY, L.

(1953): *A value for n-Persons Games* en KUHN, H.W. y TUCKER, A.W. (eds.): Contributions to the Theory of Games II, Princeton. Princeton University Press.

SHOUP, C.S.

(1967) :*Fiscal Harmonization in Common Markets* Columbia University Press, New York.

SHUBIK, R.

(1984): *A Game Theoretic Approach to Political Economy*. MIT Press. Cambridge.

SIDJANSKI, D.

(1989). *Les groupes d'interet de l'Europe du sud et leur insertion dans la CE* en Revue du Marche Commun, n.325, marzo, p. 173 y ss.

SIEBERT, H.

(1989): *The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?* en SIEBERT, H. (Ed.): The Completion of the Internal Market Institut für Weltwirtschaft and der Universität Kiel. Westview Press. Boulder. Colorado.

SINN, H.

(1991): *The Vanishing Harberger Triangle* en Journal of Public Economics:45, n.3 (august), pp.271-301.

SINN, H.W.

(1990): *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe* en European Economic Review 34, p.493.

SMITH, R.T.

(1991): *Canons of Public Choice Analysis of International Agreements* pp.46 y ss en VAUBEL, R. y WILLET, T.D. (eds): The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

SMITH, A.

(1776). *An Inquiry into the Nature and Wealth of Nations*. Edic. 1937, p.314.

SNIDAL, Duncan

(1985). *The limits of Hegemonic Stability Theory* En International Organization 39.4. pp.580-614.

SNIDAL, Duncan (1985): *"Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes"* in The American Political Science Review. March. pp 923-935.

SPERO., J.E.

(1977): *The Politics of International Economic Relations* Allen & Unwin. London.

SPULBER, D.F.

(1989): *Regulations and Markets* MIT Press. Cambridge.

STADLMANN, H.

(1984): *The European Community after the French Presidency of the Council* en Europa-Archiv, 39. Octubre, pp.447-454

STEGEMANN, K.

(1990): *EC Anti-Dumping Policy: Are Price Undertakings a Legal Substitute for Illegal Price Fixing?* en Weltwirtschaftliches Archiv, Band 126. Heft 2. pp.270.

STEWART, W.

(1984): *Concepts of federalism* University of America. Washington D.C.

STIGLER, G.

(1971): *The Theory of Economic Regulation* en Bell Journal of Economics and Management Science, vol.2, Spring, p.3-21.

STIGLER, G.

(1973): *General Economic Conditions and National Elections* en American Economic Review, vol.63, p.160-167.

STIGLIZ, J. et al

(1989): *The Economic Role of the State* Oxford. Basic Blackwell

STRANGE, S.

(1988): *States and Markets*. Basic Blackwell. New York, p.182.

STRANGE, S.

(1990): *Still an Extraordinary Power: America's Role in a Global Monetary System* en Loimbra and Witte (eds.) Political Economy of International and Domestic Monetary Relations, p.73-93.

STRAUBHAAR, T

(1988): *International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience* en Journal of Common Market Studies Vol.-XXVII n.1, september pp.45-61.

SULEIMAN, E.

(1974): *Politics, Power and Bureaucracy* Princeton, Princeton University Press.

SUTHERLAND, P.

(1988): *1er Janvier 1993: ce qui va changer en Europe* Presses Universitaires de France, Paris.

TARDITI, S., THOMSON, K., PIERANI, P. y CROCI-ANGELINI, E.  
(1989): *Agricultural Trade Liberalization and the EC*. Clarendon Press. Oxford.

TAYLOR, M.J.

(1969): *Proof of a Theorem on Majority Rule* en Behavioral Science, 14, pp.228-231.

TAYLOR, P.

(1983): *The Limits of European Integration* Beckenham, United Kingdom: Croom Helm.

TAYLOR, T.

(1989): *The New Dynamics of EC Integration in the 1980s* en LODGE, J. (eds.): *The European Community and the Challenge of the Future* London. Pinter.

TEITELBAUM, M.S.

(1991): *The Effects of Economic Development on out-migration pressures in sending countries*. Paper preparado para la Conferencia Internacional sobre Emigración. Roma (13-15 marzo de 1991). OCDE, Paris.

TEUTEMANN, M.

(1990): *Completion of the Internal Market: An Application of Public Choice Theory* en *Economic Papers*, Commission of the European Communities. Directorate General for Economic and Financial Affairs, nº83. Août. Internal Paper.

TIEBOUT, C.M.

(1965): *A Pure Theory of Local Expenditures* en *Journal of Political Economy*, October, 64, pp.416-424.

TINBERGEN, J.

(1952): *On the Theory of Economic Policy* North Holland. Amsterdam.

TINBERGEN, J.

(1965) *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier.

TODARO, M.P.

(1969): *A Model of labor migration and urban unemployment in Less Development Countries* en *American Economic Review*, 59:pp.138-148

TOLLISON, R., HIGGINS, R Y SHUGART II

(1985): *Free Entry and Efficient Rent Seeking* en *Public Choice*, 46, p.247-258.

TOLLISON y LEE, D

(1988): *Optimal Taxation in a Rent Seeking Environment* en TOLLISON, R. (1988): pp.21 y ss.

TRUYOL, A.

(1972): *La Integración europea: Idea y realidad*, Tecnos.

TULDER, R. y JONNE, G.

(1988): *European Multinationals in core technologies* New York, John Wiley & Sons, p.214-215.

TULLOCK, G.

(1987): *Demand Revealing, Transfers and Rent-Seeking* en ROWLEY, R.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(eds.) (1988). The Political Economy of Rent-Seeking Center for Study of Public Choice, George Mason Univ., Kluwer Academic Publisher, Amsterdam.

TULLOCK, G.

(1980): *Efficient Rent Seeking* en BUCHANAN, J.M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G.(1980): Toward a theory of rent-seeking society College Station. Texas A. y M. Press.

TULLOCK, G.

(1967): *The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft* en Western Economic Journal, 5 (june), pp.224-232.

TULLOCK, G.

(1959): *Some Problems of Majority Voting* en Journal of Political Economy, 67: 571-579.

TUMLIR, J.

(1983): *Strong and Weak Elements in the Concept of European Integration* en MACHLUP, F.; FELS, G. y MUELLER-GROELING, H. (eds): Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honour of Herbert Giersch pp.29-56. London. Macmillan for the Trade Policy Research Center.

VAN HOURS, J.

(1990): *An International Comparative Study of Job Mobility* en Labour, vol.4, n.3. pp.33-55.

VAN BAEI, I.

(1990): *Lessons for the EEC: More Transparency, Less Discretion and, at Last, a Debate?* pp.407 y ss. en JACKSON, J. y VERMULST, E. (eds.): Antidumping Law and Practice New York. Harvester Wheatsheaf.

VAN BAEI, I.

(1989): *Bureaucracy versus democracy in the EC* en International Financial Law Review, April. pp.12-14.

VANDOREN, R.

(1986): *The Interface between Anti-Dumping Law and Policy in the European Community* en Legal Issues of European Integration, T.II, p.11 y ss.



VANEK, J.

(1965): *General Equilibrium of International Discrimination. The Case of Customs Unions*. Cambridge. Mass. Harvard University Press.

VAUBEL, R. y WILLET, T.D.

(1991): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach. Introduction*. Westview Press. Boulder. S.Francisco.

VAUBEL, R.

(1987): *La organización internacional vista desde la teoría de la elección social en IEE* (eds): La teoría de la elección social: aportaciones recientes. n.2. pp.79-106. Madrid.

VAUBEL, R.

(1985). *International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement* Recherches Economiques de Louvain. vol.51.nº 3-4.XII.

VAZQUEZ VEGA, P.

(1990): *Grupos de Interés en la Comunidad Económica Europea: Apuntes sobre su regulación actual en* Informacion Comercial Española. Noviembre, 1990. pp.89 y ss.

VEDDER, R. y GALLAWAY, L.

(1991). *The War between rent-seekers* en Public Choice, 68: 283-289

VELMULST, E.A.

(1987): *Antidumping Law and Practice in the United States and the European Communities: A Comparative Analysis*, p.220. Amsterdam, 1987.

VINER, J.

(1950): *The Customs Union Issue* New York. Carnegie Endowment for International Peace.

VIPOND, P.A.

(1991): *The liberalisation of capital movements and financial services in the European Single Market: A case study in Regulation* en European Journal of Political Research, 19: 227-244.

VON NEUMANN, J.

(1928): *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele*. Matt. Annalen 100: 295-320. La versión inglesa apareció publicada en 1959 por BARGMANN, S., TUCKER, A.W., LUCE, R.D. (eds): Contributions to the Theory of Games IV bajo el título *On the Theory of Games of Strategy*. Princeton. Princeton University Press.

WÄELBROECK, J.

(1990): 1992: *Are the Figure Right? Reflections of a Thirty Per Cent Policy Maker*, p.15 en SIEBERT, H. (ed.): The Completion of the Internal Market, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Westview Press. Boulder, Colorado.

WAGNER, R.E.

(1975): *Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas* en Journal of Law & Economics, dic.;

WALKER, D.

(1981): *Toward a functioning federalism* en Winthrop Pub. Cambridge Mass. pp.65 y ss.

WALTZ, K.

(1959). *Man, The State and War* Columbia University Press. New York, pp.165-167.

WALLACE, H., WALLACE, W., y WEBB, C.

(1987): *Policy-making in the European Communities*. London, Wiley.

WALLERSTEIN, Immanuel

(1974): *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*. Comparative Studies in Society and History 16.p.390.

WEBER, M.

(1864-1920): *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Orbis, Barcelona, 1985.

WEBER, M.

(1947): *The Theory of Social and Economic Organization*. Talcott Parsons, ed. New York. Free Press.

WEEDE, E.

(1984): *Democracy, creeping socialism and ideological socialism in rent-seeking societies* en Public Choice, 44; pp.349-366.

WEIDENBAUM, M.L.

(1981): *Business, Government and Public* Prentice Hall. 2ed. New Jersey.

WEISS, L. y KLASS, M.[1981] (eds): *Case studies in regulation*

Boston, Little Brown.

WHITE, E.

(1979): *The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929* Princeton. Princeton University Press.

WICKSELL, K.

(1896): *A New Principle of Just Taxation* en Finanztheoretische Untersuchungen, Jena, cit. por Mueller, Op.Cit., p.504.

WILSON, W.

(1893): *Division and Reunion, 1829-1889* Longman, Nueva York.

WILLETT, T.

(1976): *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility* en International Economic Papers, n.11, may. Princeton University Press. Princeton.

WILLIAMSON, O.E.

(1975): *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press. pp. 40 y ss.

WILLIAMSON, O.E. y SARGENT, T.J.

(1967): "Social Choice: A probabilistic approach" en Economic Journal, 77. pp.797-813.

WILLIAMSON, O.E.

(1964): *The Economics of Discretionary Behavior* Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.

WONNACOTT, P. y WONNACOTT, R.

(1981): *Is unilateral tariff reduction preferable to a customs union? the curious case of the missing foreign tariffs* en American Economic Review, 71, pp.704-714.

WRIGHT, G. (1986) *Old South, New South: Revolution in the Southern Economy since the Civil War*. Basic Books. New York. p.66

WYCKOFF, P.G.

(1990) : *Bureaucracy, Inefficiency and time* en Public Choice, 67. pp.169-179.

YANDLE, B. y YOUNG, E.

(1986): *Regulating the function, not the industry* en Public Choice 51, pp.59-70.

YARBROUGH, B. AND YARBROUGH, R.M.

(1987). *Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What?*. International Organization, 41, pp.130 y ss. I.Winter. MIT Press.MA.

YOUNG, O.

(1980), *International Regimes: Problems of Concept Formation* en World Politics, vol.32, abril, p.331-356.

ZERBE, R.

(1980): *The cost and benefits of early railroad regulation*, Bell Journal of Economics, 11: pp.343-350.

## B.2. DOCUMENTOS

### B.2.1. COMUNIDAD EUROPEA

#### 1. Journal Officiel des Communautés Européenes

n. 94L	28.IV.1970, p.19.
n. 256C	3.X.1980
n. 239C.	10.IX.1984, p.51-52.
n. 77C	19.III.1984, p.32
n. 124-125L	15.V.1984, p.16
n. 132	24.V.1984
n. 239C	10.X.1984, p.51-52
n. 136C	1.VI.1985, p.1
n. 229C.	9.IX.1985, p.29
n. 343C.	31.XII.1985, p.59.
n. 36C	17.II.1986, p.74
n. 83L	5.IV.1987, p.32
n. 1-165	1988

#### 2. Bulletin des Communautés européennes,

1/1970	pp.12-17.
1/1970	p.15.
3/1970	pp.61-62.
9/1979	p.19
3/1981	p.14
11/1981	pp.100-109.
11/1981	pp. 95 y ss.
12/1982	p.75
1/1983	pp.10-13.
3/1984	p.10 y ss.
6/1984	pp.10 a 12.
6/1984	pp.11.

3/1985	pp.14-15.
7-8/1985	p.9.
6/1990	pp.1-13.

### 3. Informes

COMMITTEE OF GOVERNORS OF THE CENTRAL BANKS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY (1991): *Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. 26.IV.91. Mimeo Banco de España.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1969): *Werner Report*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1974): *"XXIII Informe General de las Actividades de las Comunidades"*. Oficina de Publicaciones. Luxemburgo.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1980): *"XIX General Report on the Activities of the Communities"* Office for Official Publications of the European Communities. Brussels.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981): *XXI Informe General de las Actividades de las Comunidades Europeas*. Oficina de Publicaciones. Luxemburgo.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1984): *"Traité Instituant l'Union européenne"*. Journal Officiel des Communautés Européenes. N.C 77. 19.III.1984.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1985): White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) COM (85) 310 final. Brussels 14.VI.85. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

## COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1987): *Draft Directive completing the Common System of VAT and amending the sixth VAT Directive: Approximation of VAT Rates*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

## COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1987): *Completing the Internal Market: The Introduction of a VAT clearing mechanism for intra-community sales*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

## COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(1988). Direction Générale des Affaires Economiques et Financieres: 1992: la nouvelle économie européenne. *European Economy* Mars, 35. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988): *The 'Cost of Non-Europe' in Public-Sector Procurement en Research on the 'Cost of Non-Europe'* Basic Findings. Vol.5. Part.A. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.

## COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1989): Committee for the Study of Economic and Monetary Union. "1. *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*; 2. *Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*" (Delors Report). Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.

## COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(1989): *"La Unificación europea: Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea"*. 2 edic. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

## COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(1989): *"La Comisión Europea y la Administración de la Comunidad"*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

## COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(1990): *XXIX Informe General sobre las Actividades de las Comunidades Europeas*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

## COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(1990) Direction Générale des Affaires Economiques et Financieres: *Marché Unique, Monnaie Unique: Une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création d'une union économique et monétaire*.

*European Economy* Octubre n.44. Office des publications officielles des Communautés Européennes: Luxembourg.

#### COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1990): *"One Market, One Money: An Evaluation of the Potencial Benefits and Costs of forming an economic and monetary unión"*, p.251. En *European Economy*, n.44, October. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

#### COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1990): *Nineteenth Report on Competition Policy*. Brussels, Office for Official Publications of the European Communities.

#### COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(1991): *The Economics of EMU. Background studies for European Economy*, n.44. Special Edition, n.1. *European Economy*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

#### EUROPEAN PARLIAMENT

(1988): *Working Document n.A-120/88/A. Report of the handling and Transport of nuclear material on the results of the inquiry* (24.VI.1988).

#### PARLAMENTO EUROPEO

(1990): *La Comunidad Europea*. Dirección General de Estudios. Estrasburgo.

#### NEUMARK COMMITTEE

(1963): *Report of the fiscal and financial Committee, The EEC Reports on Tax Harmonization*. International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

#### TINBERGEN COMMITTEE

(1953): *Report on Problems raised by different turnover tax systems applied within the Common Market*



TRIBUNAL DE CUENTAS

(1990): *Informe Anual relativo al ejercicio de 1989, acompañado de las respuestas de las instituciones* en Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 313. 12.XII.90.

VADEMECUM SOBRE CONCURSOS PUBLICOS, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C358 de 31.XII.1987.

### B.2.2. Otras Instituciones

COUNCIL OF EUROPE (1990): *Second Meeting of Senior Officials responsible for preparing the Conference of Ministers on the Movement of persons coming from Central and Eastern European Countries*. Strasbourg, 8-9 Nov.

#### FEDERAL RESERVE

(1920): *Sixth Annual Report of the Board of Governors*.

#### FEDERAL RESERVE BOARD OF GOVERNORS

(1990): *Annual Report*. Washington, D.C.

#### ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

(1984): *"Why Economic Policies Change Course"* Paris. OCDE.

#### ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

(1986): *"Flexibility in the Labour Market: A Technical Report"*. Paris. OCDE.

#### ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

(1990): *"OECD Employment Outlook"*, July. Paris, OCDE.

#### ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

(1991): *"The Public Sector: Issues for the 1990s"* Working Paper, n.90. OCDE. Paris.

U.K. FOREIGN OFFICE (1984): *"Europe: The Future. United Kingdom Memorandum"* June.

U.K. TREASURY (1989): *"An Evolutionary Approach to Economic and Monetary Union"*. Noviembre.

US. GOVERNMENT (1973): *The Constitution of the United States Annotated*. Printing Office. Washington D.C., p.143-144

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS (1983): *Yearbook of International Organizations*, 1981. Brussels.

UNITED NATIONS (1988): *Yearbook of the United Nations, 1984*. vol.38  
Department of Public Information. United Nations. New York.

## 6.3. SENTENCIAS

### 6.3.1. Tribunal Europeo de Justicia

*Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (Case 120/78 ECR 649, 1979) *Cassis de Dijon*.

*Commission v. French Republic* (Case 152/78, 1980 ECR 2299).

*Procureur du Roi v. Dassonville* (8/74 ECR 837, 852).

(113, 118–121/78) *NTN Toyo Bearing v. Council* (1979) ECR 1185.

*Sodium Carbonate*, Official Journal of European Communities (1984) L206/15.

*Sensitized Paper*, Official Journal of European Communities (1984), L124/45.

*Canon France, S.A., Canon Rechner Deutschland GmbH y Canon (GB) v. Consejo*. Caso 277/85.

*Urea*, Official Journal of European Communities (1987) L121/11.

*Standardized Multi-phase Electric Motors*. Official Journal of European Communities (1987), L83/1.

*Electronic Typewriters*, Official Journal of European Communities (1987) C235/2; OJ (1988) L203/1

*Polyester Yarn*. Official Journal (1988), L151/39.

*Roller Chains for Cycles*. Official Journal of European Communities (1988) L 115/1.

*Hydraulic Excavators*, OJ (1988) L101/24; *Plain Paper Photocopiers*, OJ(1988) C44/3.

### 6.3.2. Tribunal Supremo U.S.

*Gibbons v. Ogden* (22 US. 9 Wheat. 1 (1824))

*Cooley v. Board of Wardens* (53 US. 299 (1851))

*Capital City Dairy Co. v. Ohio* 183 US. 238 (1902)

*Hebe Co. v. Shaw* -248 US. 297 (1919)

*Wilson v. Black-Bird Creek Marsh Co.* 27 US. 2 Pet. 245 (1929)

*Schechter Poultry Corporation v. United States of America* (295 US. 495 (1935))

*Carter v. Carter Coal Company* (298 US 238 (1936))

*Butler v. United States of America* (297 US. 1 (1936))

*McLeod v. J.E.Dilworth Co.*, 322 US, 327, 330 (1944).

*Hood v. Du Mond* (336 US. 525 (1949))

*Alexandria Scrap Corporation* (426 US. 794 (1976))

*Hunt v. Washington State Apple Advertising Commission* (432 US. 333 (1977))

*Hughes v. Oklahoma* (441 US. 322 (1978))

*National League of Cities v. Usery* (426 US. 833 (1976))

*Reeves Inc v. Stake* (447 US. 429 (1980))